

13.xxx

Rapporto esplicativo concernente la modifica della legge federale sulle foreste

AVAMPROGETTO DEL 16.4.2013

del ... 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di revisione della legge federale sulle foreste.

Vi proponiamo nel contempo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2001 | P | 01.3628 | Strade forestali e rurali. Partecipazione della Confederazione ai lavori di risanamento (N 14.12.01 Lustenberger) |
| 2010 | M | 10.3124 | Gestione del bosco a favore del clima invece di obiettivi esagerati per la creazione di riserve naturali (N 18.06.2010, Flückiger-Bäni; S 16.06.2011) |

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

... 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Tutto sommato, la foresta svizzera è in buono stato. Ma gli attuali sviluppi, quali il rischio legato agli organismi nocivi pericolosi, i cambiamenti climatici, l'utilizzo carente del legno e la situazione economica difficile dei proprietari di foreste e delle aziende forestali, la pongono di fronte a sfide importanti. Affinché le funzioni della foresta e la gestione sostenibile delle foreste siano garantite anche in futuro, la legge federale del 1991 sulle foreste deve essere adeguata alle mutate condizioni quadro.

Situazione iniziale

Nel 2008 il Parlamento ha deciso di non entrare in materia sulla revisione globale della legge sulle foreste proposta all'epoca dal Consiglio federale. Talune cerchie temevano che venisse indebolita la forte protezione della foresta (liberalizzazione), mentre altre si opponevano alle previste modifiche riguardanti le prescrizioni in materia di gestione. Determinante per la decisione di non entrata in materia è stato il ritiro, annunciato dai suoi autori, dell'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera», che aveva ripreso parti di questi timori.

Nel 2011 il Consiglio federale ha approvato la Politica forestale 2020, che sostituiva quello che fino ad allora era stata la base della politica forestale, il Programma forestale (PF-CH), risalente al 2004. Le principali sfide per la Politica forestale sono lo sfruttamento del potenziale di legno disponibile, i cambiamenti climatici, la funzione protettiva del bosco, la biodiversità, la superficie forestale e la minaccia rappresentata dagli organismi nocivi.

La biodiversità nella foresta è trattata anche nella «Strategia Biodiversità Svizzera», approvata dal Consiglio federale il 25 aprile 2012. La Confederazione sta elaborando con le cerchie interessate, entro la metà del 2014, un piano d'azione che renderà concreti gli obiettivi e i provvedimenti della Strategia Biodiversità e illustrerà un eventuale fabbisogno finanziario supplementare in ambito forestale. La problematica dell'espansione della superficie forestale è stata affrontata dall'iniziativa commissionale «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» della CAPTE-S. Le rispettive modifiche della legge forestale sono state decise nella primavera del 2012 ed entrano in vigore nella primavera del 2013 contestualmente alla modifica dell'ordinanza forestale. Gli obiettivi della Politica forestale 2020 nei settori relativi al potenziale di legno disponibile, ai cambiamenti climatici, alla biodiversità e ai pericoli biotici sono però raggiungibili solamente con modifiche di legge mirate.

Contenuto del progetto

In generale la legge forestale del 4 ottobre 1991 ha dato prova di efficacia. I principali contenuti controversi della proposta di modifica del 2008 – la soluzione della problematica dell'espansione della superficie forestale e la garanzia della selvicoltura naturalistica grazie a nuove prescrizioni in materia di gestione – non sono parte del progetto. Come menzionato all'inizio, nel frattempo le disposizioni

riguardanti la superficie forestale sono già state sottoposte a revisione. Si procederà a modifiche soltanto là dove esse risultino imprescindibili per attuare i principali obiettivi della Politica forestale 2020:

- i pericoli biotici per il bosco, ad esempio dovuti a parassiti importati come il tarlo asiatico del fusto o il cinipide galligeno del castagno, sono in aumento, ad esempio a causa della forte crescita del traffico merci internazionale. Simili parassiti possono pregiudicare le prestazioni della foresta e mettere in grave pericolo quest'ultima nelle sue funzioni. La normativa in essere, volta a prevenire e a combattere i pericoli biotici, è in parte lacunosa e perciò insufficiente per combattere o gestire adeguatamente i pericoli biotici. Laddove necessario, verrà completata, resa concreta e sancita a livello legislativo. Viene inoltre reso possibile il finanziamento, urgentemente necessario, delle misure di prevenzione e di lotta al di fuori delle foreste di protezione, revocando così in questo settore la distinzione che si opera nell'ambito del diritto ai sussidi tra foresta di protezione e foresta non di protezione;*
- la rapidità dei cambiamenti climatici rischia di sovraccaricare i processi di adattamento naturali nella foresta. In particolare, nella foresta di protezione, ma anche in altre aree forestali sono perciò necessarie misure di adattamento quali la cura adeguata dei giovani popolamenti e la rigenerazione anticipata di popolamenti instabili, per garantire a lungo termine e in modo sostenibile le prestazioni della foresta. A tale scopo è necessaria una partecipazione finanziaria della Confederazione;*
- da decenni, il bosco svizzero è utilizzato in misura inferiore alla sua capacità di rigenerazione. Poiché la Svizzera ha, da un lato, delle riserve di legname più elevate rispetto al resto d'Europa, un maggiore utilizzo della materia prima indigena e vettore energetico legno è utile e auspicato sotto il profilo della politica energetica e climatica e, dall'altro, è anche necessario per garantire una gestione sostenibile delle foreste. Con una nuova disposizione per promuovere il legno vengono perciò migliorate le condizioni quadro dell'utilizzazione del legno;*
- le modifiche in relazione con la biodiversità forestale risultano dalle disposizioni di adattamento ai cambiamenti climatici e portano a una chiara distinzione della promozione nell'ambito di detta biodiversità. Non si costituisce alcuna nuova fattispecie di promozione;*
- nel progetto vengono poi ripresi adeguamenti formali che migliorano l'armonizzazione con altre legislazioni. Viene inoltre presentata una modifica nel settore della sicurezza sul lavoro, che era incontestata nel precedente progetto ma che era rimasta in sospeso a motivo della decisione di non entrata in materia del Parlamento.*

Indice

Compendio	2
1 Aspetti fondamentali del progetto	6
1.1 Situazione iniziale	6
1.1.1 La modifica della legge forestale del 2008	6
1.1.2 I motivi della non entrata in materia	6
1.1.3 Modifiche della legge forestale dal 2008	6
1.2 I cambiamenti proposti nel quadro della Politica forestale 2020	7
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	9
1.4 Armonizzazione di compiti e risorse finanziarie	11
1.5 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	11
1.6 Attuazione	12
1.7 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari	12
2 Commenti ai singoli articoli	13
2.1 Ingresso	13
2.2 Capitolo 2: Protezione della foresta da interventi nocivi	13
2.2.1 Sezione 1: Dissodamento e accertamento del carattere forestale	13
2.2.2 Sezione 4: Protezione della foresta da altri interventi nocivi	14
2.3 Capitolo 3: Protezione dalle catastrofi naturali	15
2.4 Capitolo 4: Cura e utilizzazione della foresta	16
2.4.1 Sezione 1: Gestione della foresta	16
2.4.2 Sezione 2: Prevenzione e riparazione dei danni alle foreste	17
2.4.3 Capacità di adattamento della foresta ai cambiamenti climatici	22
2.5 Capitolo 5: Provvedimenti promozionali	22
2.5.1 Sezione 1: Formazione professionale, consulenza, ricerca e raccolta di dati	22
2.5.2 Sezione 1a: Promozione del legno	23
2.5.3 Sezione 2: Finanziamento	25
2.6 Capitolo 7: Procedura ed esecuzione	30
2.6.1 Sezione 1: Procedura	30
2.6.2 Sezione 2: Esecuzione	32
2.7 Capitolo 8: Disposizioni finali	33
3 Ripercussioni	34
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	34
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	34
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	35
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	35
3.3 Ripercussioni per l'economia	36
3.3.1 Capacità di adattamento della foresta ai cambiamenti climatici	36
3.3.2 Prevenzione e riparazione dei danni alle foreste al di fuori delle foreste di protezione	37
3.3.3 Promozione del legno	38
3.4 Ripercussioni per la società	38
3.5 Ripercussioni per l'ambiente	38

4	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale	39
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	39
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	39
4.2.1	Politica forestale 2020	39
4.2.2	Strategia Biodiversità Svizzera	40
4.2.3	Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012 – 2015	40
4.2.4	Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera	40
5	Aspetti giuridici	41
5.1	Costituzionalità e legalità	41
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	41
5.3	Forma dell'atto	42
5.4	Subordinazione al freno delle spese	42
5.5	Conformità alla legge sui sussidi	43
5.6	Delega di competenze legislative	43
5.7	Protezione dei dati	43

Titolo del testo normativo (*disegno*)

Rapporto esplicativo

1 Aspetti fondamentali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 La modifica della legge forestale del 2008

Nel 2008 il Parlamento ha deciso di non entrare in materia sulla modifica della legge federale del 4 ottobre 1991¹ sulle foreste (Legge forestale, LFo) proposta dal Consiglio federale e contrapposta quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera». Il presente progetto, elaborato sulla base del Programma forestale svizzero 2004, contiene principalmente i seguenti punti²:

la possibilità di definire i margini statici della foresta anche esternamente alle zone edificabili e la flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo,

la definizione di funzioni prioritarie per la foresta e modifiche riguardanti le prescrizioni in materia di gestione.

Il progetto prevedeva poi ulteriori modifiche della legge forestale, come l'indennità della capacità di assorbimento di CO₂ del bosco svizzero ai proprietari di foreste, l'introduzione di una denominazione d'origine protetta (DOP) per il legno, una modifica degli articoli relativi alla formazione e una nuova disposizione per incrementare la sicurezza sul lavoro. Dopo la decisione di non entrata in materia del Parlamento, l'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» è stata ritirata dai suoi autori.

1.1.2 I motivi della non entrata in materia

Sebbene il progetto di modifica della legge forestale del 2008 fosse sostenuto dai Cantoni, rappresentati dalla Conferenza dei direttori forestali cantonali, le decisioni di non entrata in materia del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sono stati massicci. I motivi risiedevano, da un lato, nel fatto che, a causa dei margini statici della foresta e dell'attenuazione obbligo di rimboschimento compensativo, talune cerchie temevano un allentamento della protezione totale della foresta, mentre altri si opponevano alle previste nuove prescrizioni in materia di gestione allo scopo di garantire la selvicoltura naturalistica. Dall'altro, il segnale lanciato dai promotori dell'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera», secondo cui essa sarebbe stata presumibilmente ritirata nel caso di non entrata in materia del Parlamento sulla revisione di legge, ha notevolmente contribuito alle decisioni molto nette di non entrata in materia³.

1.1.3 Modifiche della legge forestale dal 2008

Nel corso del dibattito parlamentare sulla modifica della legge forestale del 2008, da più parti è stato fatto notare che, nonostante la non entrata in materia, vi è una certa necessità di modifiche della legge forestale. Il Parlamento ha inoltre completato il programma di legislatura 2007-2011 con il «disbrigo dei dossier pendenti in materia di politica forestale»^{4,5}.

1 RS 921.0

2 FF 2007 3493 segg.

3 Intervento del relatore della CAPTE-N; Boll. uff. 2007 N 1820

4 FF 2008 7474

In seguito è stata ripresa, quale prima tematica, la possibilità di definire i margini statici della foresta anche esternamente alle zone edificabili, inclusa la flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo, che era stata parte del progetto del 2008. Il 16 marzo 2012, basandosi sull'iniziativa commissionale «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» (09.474) della CAPTE-S, l'Assemblea federale ha deciso una corrispondente modifica della legge forestale⁶. Essa contiene una flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo (art. 7 cpv. 2 e 3 LFo) e la possibilità, nelle regioni dove si intende impedire una crescita della superficie forestale, di definire un margine statico della foresta anche esternamente alle zone edificabili (art. 10 cpv. 2 LFo).

Successivamente, in seguito alla mozione 08.3247 «Protezione DOP/IGP per i prodotti forestali», la discussione politica ha ripreso la questione della denominazione d'origine protetta (DOP) per il legno. Una pertinente integrazione della legge forestale (art. 41a [nuovo] LFo) figura nel Capitolo Modifiche del diritto previgente nella modifica della legge sulla protezione dei marchi (parte del Progetto «Swissness»), attualmente dibattuta in Parlamento.

1.2 I cambiamenti proposti nel quadro della Politica forestale 2020

Approvata dal Consiglio federale il 31 agosto 2011 e pubblicata nel Foglio federale, la Politica forestale 2020⁷ menziona quali sfide principali per l'attuale Politica forestale lo sfruttamento del potenziale di legno disponibile, i cambiamenti climatici, la funzione di protezione svolta dal bosco, la biodiversità, la superficie forestale e l'aumento dei pericoli biotici.

La biodiversità nella foresta è anche tema della «Strategia Biodiversità Svizzera», approvata dal Consiglio federale il 25 aprile 2012⁸. La Confederazione, in sintonia con la Politica forestale 2020, sta elaborando con le cerchie interessate, entro la metà del 2014, un piano d'azione che concretizzerà gli obiettivi e i provvedimenti della Strategia Biodiversità e illustrerà un eventuale fabbisogno finanziario supplementare in ambito forestale. Sul versante della legge forestale, la problematica dell'espansione della superficie forestale è stata risolta con le nuove disposizioni ai sensi dall'iniziativa commissionale «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» della CAPTE-S⁹.

I seguenti obiettivi della Politica forestale 2020 sono raggiungibili soltanto se la legge forestale viene modificata in maniera mirata: sfruttamento del potenziale di legno disponibile, adattamento della foresta ai cambiamenti climatici (bosco di protezione compreso) e protezione della foresta da pericoli biotici, nonché promozione della biodiversità forestale.

In generale la legge forestale del 4 ottobre 1991 ha dato prova di efficacia. I contenuti, prevalentemente controversi, della proposta di modifica del 2008, ovvero la soluzione della problematica dell'espansione della superficie forestale e la

⁵ Conformemente all'intervento Hess, sono da considerarsi dossier pendenti in materia di politica forestale i dissodamenti in zone di montagna con un forte aumento della superficie boschiva, i diritti relativi ai pozzi di carbonio, gli allacciamenti forestali in montagna e la revisione delle soluzioni cantonali con i crediti d'investimento. (Boll. uff. **2008 S 262**).

⁶ FF **2012** 3061

⁷ FF **2011** 7753

⁸ FF **2012** 6445

⁹ FF **2012** 3061

garanzia della selvicoltura rispettosa della natura grazie a nuove prescrizioni in materia di gestione, non sono parte del progetto. Nel frattempo, le disposizioni riguardanti la superficie forestale sono già state sottoposte a revisione. Si procederà a modifiche soltanto là dove esse risultino imprescindibili per attuare i principali obiettivi della Politica forestale 2020 o per ragioni formali. Principalmente, vengono proposti i seguenti adeguamenti:

Promozione del legno: da decenni il bosco svizzero è utilizzato in misura inferiore alla sua capacità di rigenerazione. Poiché la Svizzera ha una delle riserve di legname più elevate rispetto al resto d'Europa, un maggiore utilizzo della materia prima indigena e vettore energetico legno da un lato è utile e auspicato sotto il profilo della politica energetica e climatica e, dall'altro, anche necessario per garantire una gestione sostenibile delle foreste. Un maggiore utilizzo del legno non è inoltre in contraddizione con un'elevata biodiversità nella foresta, bensì ne risultano anche preziose sinergie (p. es. boschi radi ricchi di specie, mosaico di popolamenti). Con una nuova disposizione per promuovere il legno (art. 34a [nuovo]) vengono migliorate le condizioni quadro della sua utilizzazione. Il Consiglio federale rinuncia per contro a promuovere strutture di raccordo al di fuori delle foreste di protezione (ottimizzazione e adeguamento alla moderna tecnica di raccolta del legname). Quanto all'impiego del legno nel settore degli acquisti pubblici, a livello amministrativo la Confederazione verificherà ed eventualmente adeguerà le condizioni dei bandi.

Adattamento ai cambiamenti climatici: la rapidità dei cambiamenti climatici rischia di mettere a dura prova i processi di adattamento naturali nella foresta. In particolare, nella foresta di protezione, ma anche in altre aree forestali sono perciò necessarie misure di adattamento con un orientamento a lungo termine quali la rigenerazione anticipata di popolamenti instabili e la cura dei giovani popolamenti adattata, nonché i corrispettivi incentivi finanziari da parte della Confederazione. I provvedimenti devono sostenere la foresta nella sua capacità di adempiere le sue funzioni in maniera duratura anche in condizioni climatiche mutate (art. 28a [nuovo]).

Prevenzione e lotta contro i pericoli biotici: i pericoli biotici per il bosco, ad esempio dovuti a parassiti importati come il tarlo asiatico del fusto o il cinipide galligeno del castagno, sono in aumento, ad esempio a causa della forte crescita del traffico merci internazionale. Simili parassiti possono pregiudicare le prestazioni della foresta e mettere in grave pericolo quest'ultima nelle sue funzioni. La normativa vigente è in parte lacunosa e perciò insufficiente per combattere o gestire adeguatamente i pericoli biotici. Con i cambiamenti proposti della sezione Prevenzione e riparazione dei danni alle foreste, laddove necessario l'attuale normativa per prevenire e combattere i pericoli biotici verrà completata, resa concreta e sancita a livello legislativo conformemente agli articoli 26 e 27 LFo e all'ordinanza del 27 ottobre 2010¹⁰ sulla protezione dei vegetali (OPV). Inoltre, con il nuovo articolo 37a LFo viene reso possibile il finanziamento, urgentemente necessario, delle misure di prevenzione e di lotta al di fuori delle foreste di protezione, revocando così in questo settore la distinzione che si opera nell'ambito del diritto ai sussidi tra foresta di protezione e foresta non di protezione.

Ulteriori adeguamenti: le modifiche in relazione con la biodiversità forestale (art. 38) risultano dalle disposizioni di adattamento ai cambiamenti climatici e portano a

¹⁰ RS 916.20

una chiara distinzione della promozione nell'ambito di detta biodiversità. Non si costituisce alcuna nuova fattispecie di promovimento.

Nel progetto vengono poi ripresi adeguamenti formali che migliorano l'armonizzazione con altre legislazioni. Vengono inoltre presentate singole modifiche nei settori della sicurezza sul lavoro, che erano incontestate nel progetto del 2008 ma che erano rimaste in sospeso a motivo della decisione di non entrata in materia del Parlamento.

Dopo un esame approfondito, occorre rispondere negativamente alla questione sollevata nella Politica forestale 2020¹¹ di un adattamento sul piano giuridico per quanto riguarda i *rischi di responsabilità* dei proprietari di bosco nel caso di pericoli tipici legati al bosco. Una modifica dell'attuale sistema di responsabilità (art. 41, 55 e 58 CO¹², art. 679 e 684 CC¹³ e altre basi della responsabilità) sposterebbe i rischi di responsabilità in modo unilaterale o a carico dei proprietari di foreste oppure a carico degli utenti del bosco; un completamento inerente alla responsabilità civile dell'articolo 699 CC, che (tra l'altro) disciplina il libero accesso alla foresta, condurrebbe a problemi di delimitazione rispetto alle norme in materia di responsabilità vigenti e quindi non a una maggiore certezza del diritto. Non necessariamente la si potrebbe conseguire precisando semplicemente il sistema di responsabilità; in particolare non sarebbero disponibili per un elenco esaustivo né i pericoli tipici legati al bosco né eventuali obblighi di diligenza e di condotta legati al bosco.

Conformemente alla politica forestale 2020¹⁴ e alla risposta del Consiglio federale alla mozione 11.4164, è stata considerata l'istituzione di un Fondo per il clima e il bosco, per poter monetizzare la prestazione fornita dal bosco in termini di capacità di assorbimento di CO₂. Quale fonte di finanziamento si è in particolare verificata la possibilità di utilizzare per suddetto Fondo una parte della tassa sul CO₂ dell'articolo 29 segg. della legge del 23 dicembre 2011¹⁵ sul CO₂. Il Consiglio federale ritiene tuttavia problematica una simile destinazione vincolata parziale, poiché introducendo questa tassa si prospetterebbe un rimborso alla popolazione che non andrebbe compromessa da un'ulteriore destinazione vincolata parziale. Inoltre, l'intera destinazione vincolata parziale non può superare un terzo delle entrate complessive affinché la tassa venga attuata in maniera conforme alla Costituzione.

Sulla base di un esame dell'efficacia svolto nel 2003 dal Controllo federale delle finanze, è stata esaminata una centralizzazione presso la Confederazione del credito d'investimento (art. 40 LFo). Secondo il Consiglio federale la vigente esecuzione decentralizzata affidata ai Cantoni offre maggiori vantaggi. Pertanto si rinuncia alla centralizzazione.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il progetto si basa sulla Politica forestale 2020, approvata il 31 agosto 2011 dal Consiglio federale, e che sostituiva quello che fino ad allora era stato la base della politica forestale, il Programma forestale (PF-CH) del 2004. Sono obbligatoriamente

11 FF 2011 7753, 7767

12 RS 220

13 RS 210

14 FF 2011 7763

15 RS 641.71

necessari adeguamenti di legge per attuare i seguenti quattro degli undici obiettivi¹⁶ definiti dalla Politica forestale 2020:

protezione dagli organismi nocivi,

cambiamenti climatici (ridurre al minimo l'impatto e adattamento),

sfruttamento del potenziale di legno disponibile,

biodiversità.

Questi obiettivi non sono per niente sanciti nella legge forestale (cambiamenti climatici) oppure non lo sono a sufficienza (sfruttamento del potenziale di legno disponibile e protezione dagli organismi nocivi, biodiversità). Sono in particolare necessari anche sufficienti mezzi finanziari per attuarli (protezione dagli organismi nocivi e cambiamenti climatici).

Senza migliorare la prevenzione e la lotta contro i pericoli biotici sussiste il pericolo che le prestazioni della foresta di protezione vengano minate in misura crescente da organismi nocivi (estranei ai boschi di protezione). Verrebbero messe a rischio anche ulteriori prestazioni del bosco (p. es. produzione di legname, pozzo di CO₂, svago) e, in casi estremi, perfino la conservazione del bosco in una regione infestata da organismi nocivi. I danni e l'impatto finanziario sarebbero di grande entità e più elevati rispetto a un intervento tempestivo.

Senza le misure di adattamento climatico, a lungo termine non sarebbero garantite importanti prestazioni del bosco, come ad esempio la protezione contro i pericoli naturali. Sarebbero da attendersi anche ripercussioni negative sull'economia forestale e del legno. Mezzi finanziari di entità insufficiente potrebbero avere come conseguenza un ritardo nell'attuazione delle necessarie misure di adattamento. I rischi connessi ai cambiamenti climatici (danni da tempesta, incendi di boschi, foreste di protezione instabili ecc.) aumenterebbero in misura sproporzionata e porterebbero a danni conseguenti maggiori. In virtù dell'articolo 77 capoverso 1 Cost., la Confederazione è tenuta a preservare le funzioni protettive, economiche e ricreative delle foreste in Svizzera. Per adempiere tale compito sono imprescindibili le presenti misure di adattamento climatico.

Senza il rafforzamento della promozione del legno viene meno un importante provvedimento della Confederazione per raggiungere l'obiettivo di una politica forestale integrale, ma anche di una politica climatica ed energetica efficiente. La funzione economica della foresta di cui all'articolo 77 capoverso 1 Cost., adempiuta soltanto se viene effettivamente utilizzata la materia prima legno¹⁷, perderà ulteriormente di importanza e l'obiettivo dello sfruttamento sostenibile del potenziale di legno disponibile rimarrà irrealizzabile. A lungo termine verrebbe messa in dubbio la gestione delle foreste, che garantisce l'adempimento delle funzioni protettive, economiche e ricreative delle foreste sancito nella Costituzione federale (art. 77 cpv. 1 Cost.).

¹⁶ Sfruttare in maniera sostenibile il potenziale di legno disponibile, cambiamenti climatici (riduzione e adattamento), garantire la funzione protettiva del bosco, preservare e migliorare in maniera mirata la biodiversità, mantenere la superficie forestale, migliorare la capacità produttiva dell'economia forestale, proteggere i suoli forestali, l'acqua potabile e la vitalità degli alberi, proteggere il bosco dagli organismi nocivi, garantire l'equilibrio bosco-selvaggina, le attività del tempo libero e di svago non danneggiano il bosco, formazione, ricerca e trasferimento di conoscenze

¹⁷ FF 1988 III 152

Nel complesso il progetto è essenziale per un orientamento futuribile della politica forestale svizzera e contiene i riorientamenti mirati necessari sulla base delle sfide future (scarsità di risorse, cambiamenti climatici, organismi nocivi invasivi). Fatta eccezione per la nuova disposizione sulla sicurezza sul lavoro, non si procede ad alcuna modifica materiale sui contenuti collaudati della legislazione forestale, quali dissodamento e accertamento del carattere forestale (art. 4–10), foresta e pianificazione del territorio (art. 11–13), accesso alla foresta e circolazione in foresta (art. 14 e 15), protezione della foresta da interventi nocivi (art. 16–18), protezione dalle catastrofi naturali (art. 19) e gestione della foresta (art. 20–25).

Rappresentati dalla Conferenza dei direttori forestali cantonali, i Cantoni si sono di massima espressi positivamente sugli orientamenti della Politica forestale 2020. Anche gli attori di economia, ambiente, formazione e ricerca sono stati coinvolti nell'elaborazione della Politica forestale 2020.

Punti di vista e pareri emersi nella procedura di consultazione

La soluzione proposta è stata valutata nel seguente modo dalle cerchie che hanno partecipato alla consultazione:

[...]

punti controversi rimasti insoluti

[...]

1.4 Armonizzazione di compiti e risorse finanziarie

I mezzi finanziari richiesti per l'adattamento ai cambiamenti climatici e la protezione dagli organismi nocivi garantiscono la conservazione a lungo termine delle funzioni protettive, economiche e ricreative delle foreste in Svizzera. Le spese supplementari che ne derivano sono pertanto nell'interesse di tutti. I provvedimenti attuati oggi con molta probabilità ridurranno i futuri costi, presumibilmente più elevati, causati dal venire meno di prestazioni a favore della produzione, della protezione e del benessere. In generale, il rapporto tra compiti e oneri amministrativi è positivo.

Una riduzione dei mezzi finanziari richiesti comporterebbe un periodo più lungo per realizzare i provvedimenti necessari. Se ad esempio venissero dimezzati i fondi nel settore dell'adattamento ai cambiamenti climatici, raddoppierebbe il tempo di attuazione. I rischi connessi, ad esempio di danni da tempeste, incendi di boschi, foreste di protezione instabili, aumenterebbero in misura sproporzionata.

1.5 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Nell'Unione europea (UE) la politica forestale è sostanzialmente di competenza degli Stati membri. A livello di UE vi sono una Strategia forestale 2009 e un Piano d'azione forestale UE fino al 2011, per i quali è prevista una revisione. Nella primavera del 2013 la Commissione europea presenterà al Consiglio e al Parlamento europeo la sua nuova strategia forestale, cui seguirà entro il 2014 un nuovo Piano d'azione forestale 2015–20.

Tuttavia, l'economia forestale degli Stati membri dell'UE è molto più interessata indirettamente da attività (legislative) a livello di UE. Merita di essere menzionata la politica dello spazio rurale, che dal 2007 mette a disposizione degli Stati membri annualmente svariate centinaia di milioni di euro. Vengono inoltre forniti contributi

degli Stati membri, che sono di entità differente a seconda delle priorità e che però superano ancora i contributi dell'UE. Hanno fra l'altro ripercussioni sulla foresta anche la direttiva sulle acque, la strategia di protezione del suolo, la direttiva sulle energie rinnovabili, il Regolamento dell'UE sul commercio di legname, che entrerà in vigore nel marzo del 2013, la Strategia dell'UE in materia di biodiversità (con prescrizioni riguardanti i piani di economia forestale), e Natura 2000 (direttiva per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali), ora anche con direttive separate aventi effetti sulla foresta. In preparazione per 2013 vi sono ulteriori direttive e prescrizioni rilevanti per la foresta, come quelle sulle specie esotiche invasive o sul materiale di riproduzione vegetale.

Inoltre, 46 Paesi della regione paneuropea (Europa comprese Russia, Europa del Sud-Est ed Europa dell'Est) si stanno adoperando per presentare, entro la fine del 2013, proposte atte a essere firmate per un trattato, giuridicamente vincolante, di promozione della gestione sostenibile delle foreste nello spazio paneuropeo. I progetti presentati finora lasciano presumere che la legislazione forestale svizzera adempirebbe pienamente i requisiti.

1.6 Attuazione

Secondo l'articolo 49 LFo, il Consiglio federale emana le prescrizioni d'esecuzione della legge forestale. Ai fini dell'attuazione della presente revisione sono necessarie nuove prescrizioni d'esecuzione nell'ordinanza del 30 novembre 1992¹⁸ sulle foreste (OFo). Ciò concerne in particolare il settore Promozione del legno e le ulteriori disposizioni di promozione. Le novità nel settore prevenzione e lotta contro i pericoli biotici rendono necessario un adeguamento sia dell'ordinanza sulla protezione dei vegetali sia dell'ordinanza sulle foreste. Tali adeguamenti a livello di ordinanza dovranno essere attuati al più tardi al momento dell'entrata in vigore della nuova legge.

Secondo l'articolo 50 LFo, i Cantoni eseguono la legge forestale ed emanano le prescrizioni necessarie. Quale importante provvedimento di attuazione dovranno trasformare gli attuali servizi fitosanitari per l'agricoltura e per la foresta riunendoli in un unico servizio fitosanitario per entrambi i settori.

I servizi responsabili dell'esecuzione sono stati sentiti nell'ambito della consultazione che si è tenuta dal [X] al [Y] e nel quadro corso della Conferenza dei direttori forestali cantonali [nella primavera del 2013]. [L'applicabilità della nuova legge (non) è stata (...)]. Le proposte di miglioramenti formulate durante la consultazione sono state accettate e introdotte nel presente disegno (cfr. n. [X]).

1.7 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari

Non va più mantenuto e perciò stralciato dal ruolo il postulato Lustenberger del 5 ottobre 2001 «Strade forestali e rurali. Partecipazione della Confederazione ai lavori di risanamento» (01.3628), tuttora pendente. Esso chiede al Consiglio federale di esaminare se, in deroga alla prassi vigente, possano essere sostenuti finanziariamente non soltanto la costruzione e il ripristino delle strade forestali e rurali, bensì anche il loro risanamento. Sulla base di un'analisi dei decreti del Consiglio federale e del Parlamento nel quadro del Programma di sgravio 2003 e del progetto della NPC, il 14 settembre 2012 il Consiglio federale ha deciso di rinunciare in generale a promuovere strutture di raccordo al di fuori delle foreste di protezione.

¹⁸ RS 921.01

Può essere stralciata dal ruolo in quanto adempiuta la mozione Flückiger-Bäni del 16 marzo 2010 «Gestione del bosco a favore del clima invece di obiettivi esagerati per la creazione di riserve naturali» (10.3124). Essa chiede al Consiglio federale di adottare misure adeguate al fine di arrestare la decimazione della superficie del bosco di produzione. Il Consiglio federale era disposto ad accogliere la mozione nell'ambito dell'ulteriore sviluppo del Programma forestale svizzero (PF-CH), ossia della Politica forestale 2020 e ha stabilito che lo sfruttamento sostenibile del potenziale di legno disponibile doveva costituire una priorità, tenuto conto delle condizioni stazionali e della riduzione del rischio nell'ottica dei cambiamenti climatici. Doveva essere garantito l'equilibrio tra valori ecologici, economici e sociali e dunque la gestione sostenibile delle foreste. Il progetto consolida l'economia forestale e del legno grazie alla nuova disposizione sulla promozione del legno (art. 34a). Rimane invariato l'obbligo tra la Confederazione e i Cantoni di delimitare le riserve forestali, risalente al 2002, in base al quale entro il 2030 il 10 per cento della superficie forestale va delimitato quale riserva forestale (5% riserve forestali di protezione senza interventi, 5% riserve forestali speciali con interventi mirati). Inoltre, sulla superficie forestale rimanente il potenziale di legno disponibile va per quanto possibile sfruttato. Il Consiglio federale rinuncia tuttavia a promuovere strutture di raccordo al di fuori delle foreste di protezione (v. sopra).

2 **Commenti ai singoli articoli**

2.1 **Ingresso**

L'ingresso vigente va adeguato alla Costituzione federale del 18 aprile (Cost.), completamente riveduta, e alla nuova prassi. La Commissione di redazione del Parlamento ha deciso che l'ingresso delle leggi federali emanate prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione sono adeguate formalmente in occasione delle revisioni parziali. In base alla prassi vigente, nell'ingresso delle leggi federali sono menzionate unicamente le disposizioni costituzionali formali attributive di competenze, che autorizzano a emanare norme di diritto; se ciò non vale per l'intero articolo, bensì solamente per singoli capoversi o lettere, sono menzionati soltanto questi. Le disposizioni costituzionali materiali che devono essere concretizzate o si applicano al settore del diritto corrispondente non rientrano nelle basi giuridiche. Anche la legge forestale va adeguata a questa prassi: vanno pertanto menzionati quali disposizioni formali attributive di competenze unicamente l'articolo 77 capoverso 2 e l'articolo 95 capoverso 1 Cost.

2.2 **Capitolo 2: Protezione della foresta da interventi nocivi**

2.2.1 **Sezione 1: Dissodamento e accertamento del carattere forestale**

Art. 7 Rimboschimento compensativo

Questa modifica concerne solamente il testo francese.

Art. 10 Accertamento del carattere forestale

Capoverso 3: secondo l'articolo 10 capoverso 1, per gli accertamenti del carattere forestale sono di massima competenza i Cantoni. Il capoverso 3, secondo cui la

competenza per accertamenti del carattere forestale in relazione con una domanda di dissodamento è regolata dall'articolo 6, aveva ancora senso quando la Confederazione, rappresentata dall'Ufficio specializzato di allora (Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, UFAFP), era competente per tutti i dissodamenti a partire da 5000 m² ¹⁹. Da quando è stata emanata la legge federale del 18 giugno 1999²⁰ sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (legge sul coordinamento), secondo l'articolo 6 capoverso 1 lettera a la Confederazione è però competente soltanto per i permessi di dissodamento nei progetti di sua competenza. In conformità con il principio di coordinamento, le deroghe vengono concesse dalla competente autorità direttiva federale di volta in volta assieme alla decisione principale. Nella prassi si è evidenziato come, nei casi nei quali non è chiaro quale estensione presenta esattamente la superficie forestale nel senso della legge, le autorità direttive federali competenti per il successivo permesso di dissodamento non sono né in grado né hanno l'intenzione di eseguire essi stessi un accertamento del carattere forestale come chiesto dal capoverso 3. Il capoverso 3 viene perciò integrato in conformità con il principio di coordinamento, secondo cui l'autorità federale competente, nell'ambito della decisione sul complesso, decide in merito all'accertamento del carattere forestale in base a una proposta dell'autorità cantonale competente. Quest'ultima viene coinvolta anche in caso di un'eventuale procedura d'opposizione o di ricorso.

2.2.2 Sezione 4: Protezione della foresta da altri interventi nocivi

Art. 16 Utilizzazioni nocive

Capoverso 2: con la legge sul coordinamento è stata ridisciplinata la competenza per il rilascio di permessi di dissodamento. A seconda del tipo di progetto, la competenza decisionale veniva assegnata a un'autorità direttiva federale o a un'autorità cantonale. In conformità con il principio di coordinamento (alla base della legge sul coordinamento), per i progetti di competenza federale l'autorità che approva l'opera rilascia anche tutte le altre autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale. In questi casi non sono necessarie autorizzazioni cantonali (art. 126 legge militare²¹, art. 26 legge federale sulle strade nazionali²², art. 16 legge sugli impianti elettrici²³, art. 18 legge sulle ferrovie²⁴, art. 2 legge sugli impianti di trasporto in condotta²⁵). All'epoca, per errore, non era stato adeguato l'articolo 16 capoverso 2 LFo che permette in via eccezionale utilizzazioni nocive. Nel quadro di una procedura direttiva federale, in conformità con il principio di coordinamento si deve però potere concedere anche un eventuale permesso eccezionale per un'utilizzazione nociva secondo l'articolo 16 capoverso 2 LFo (p. es. per consentire a un impianto a fune il sorvolo a bassa quota di una foresta). Per colmare tale lacuna del diritto, nell'articolo 16 capoverso 2 i Cantoni vengono sostituiti dalle autorità esecutive. Nel caso di una procedura direttiva federale, l'autorità direttiva federale deve coinvolgere il servizio specializzato cantonale. Per il permesso di utilizzazioni

¹⁹ cfr. FF **1988** III 156

²⁰ RU **1999** 3071; FF **1999** 4365

²¹ RS **510.10**

²² RS **725.11**

²³ RS **734.0**

²⁴ RS **742.101**

²⁵ RS **746.1**

nocive devono essere illustrate le ragioni e deve essere eseguita una ponderazione degli interessi. Il risultato di queste considerazioni va determinato di conseguenza

Art. 17 Distanza dalla foresta

Capoverso 3: conformemente all'articolo 17 capoverso 2, i Cantoni prescrivono un'adeguata distanza minima dalla foresta. Nel caso di interessi pubblici predominanti, tale distanza può essere di volta in volta ridotta eccezionalmente con autorizzazione del servizio cantonale competente. Nel quadro di procedure direttive federali occorre chiedersi come procedere nel caso di una simile riduzione eccezionale della distanza [minima] dalla foresta (disciplinata a livello cantonale). Anche per la riduzione della distanza [minima] dalla foresta di cui all'articolo 17 occorre procedere ai sensi del principio del coordinamento, conformemente all'interpretazione di cui sopra riguardante le utilizzazioni nocive. Pertanto, anche in questo caso non è necessaria alcuna autorizzazione cantonale ma l'autorità cantonale deve essere coinvolta. Per la riduzione della distanza dalla foresta devono essere illustrate le ragioni e deve essere eseguita una ponderazione degli interessi. Il risultato di queste considerazioni va determinato di conseguenza. Dal punto di vista materiale si è affermata una prassi che tiene conto di ambienti abitativi e lavorativi, nonché di altri edifici e impianti. In ogni caso, non possono essere pregiudicate la conservazione, la cura e l'utilizzazione della foresta. Come nell'articolo 16 capoverso 2 LFo, vi è un'effettiva lacuna del diritto. Nella prassi, in conformità con il principio di coordinamento la deroga viene concessa dalla autorità direttiva cantonale. Viene chiesto un parere cantonale. Il nuovo capoverso 3 serve a sancire tale prassi e a colmare la lacuna del diritto esistente.

2.3 Capitolo 3: Protezione dalle catastrofi naturali

Art. 19

Nel suo tenore attuale, l'articolo 19 impone ai Cantoni di provvedere alla sicurezza delle zone di stacco di valanghe e delle zone soggette a scoscendimento di terreno, erosione o cadute di pietre. Nella prassi, però, in deroga a questa prescrizione, da decenni vengono adottate misure di protezione sia nella zona di distacco e di transito sia nell'area di deposito, a seconda di dove sono adeguate ed efficaci dal punto di vista tecnico. Contrariamente all'articolo 19, l'articolo 36, che disciplina le indennità per provvedimenti intesi a proteggere contro le catastrofi naturali, giustamente non prevede una limitazione alle zone di stacco di valanghe.

Con la nuova formulazione proposta, l'articolo 19 viene adeguato allo stato riconosciuto della tecnica della prevenzione dalle catastrofi naturali e armonizzato con l'articolo 36. La modifica proposta non comporta costi aggiuntivi poiché sancisce semplicemente meglio nella legge la prassi vigente.

L'aspetto del corso dei torrenti è già trattato nella legge federale del 21 giugno 1991²⁶ sulla sistemazione dei corsi d'acqua. Al fine di evitare ridondanze, la locuzione «corso dei torrenti in foresta» viene inoltre sostituita dalla definizione più precisa di «stabilizzazione dei burroni torrentizi», ma ciò non comporta in pratica alcun cambiamento.

²⁶ RS 721.100

2.4 **Capitolo 4: Cura e utilizzazione della foresta**

2.4.1 **Sezione 1: Gestione della foresta**

Art. 21a (nuovo) Sicurezza sul lavoro

Purtroppo, nella foresta si verificano di continuo incidenti che coinvolgono lavoratori senza una specifica formazione forestale. Questi lavoratori, per lo più non hanno un rapporto di lavoro diretto, poiché ad esempio eseguono lavori di raccolta del legname nel proprio bosco privato e non soggiacciono così alle norme in materia di assicurazione infortuni stabilite per il lavoro forestale. La statistica mostra che nei boschi privati il numero degli incidenti è quattro volte superiore a quello registrato nelle aziende e nelle imprese forestali²⁷. Oltre alle tragedie umane, ciò ha conseguenze economiche negative per l'economia forestale e le crea un danno d'immagine («problema d'immagine»).

Singoli Cantoni conoscono già norme in materia di sicurezza sul lavoro per operai forestali fuori dai rapporti di lavoro diretti (p. es. Berna, Zurigo, Grigioni e Soletta).

Per garantire meglio la sicurezza sul lavoro nell'intera foresta svizzera, viene perciò introdotto l'obbligo della prova di disporre di un attestato riconosciuto dalla Confederazione per svolgere a titolo oneroso lavori di raccolta del legname. In questo modo viene attuato il mandato di valutazione del Consiglio federale del 20 febbraio 2002 in relazione al messaggio concernente provvedimenti intesi a far fronte ai danni arrecati dalla tempesta «Lothar»²⁸. In futuro i corsi di formazione riconosciuti dalla Confederazione per persone senza qualifiche nel settore forestale dovranno essere organizzati in forma modulare su tutto il territorio nazionale. I moduli o parti di essi sono accessibili a chiunque. Essi si rivolgono in particolare alle persone che lavorano nelle cosiddette foreste agricole o nelle foreste private.

I lavori di raccolta del legname in foresta comprendono l'abbattimento, lo sfrondamento e il taglio di alberi mediante motosega, lo scortecciamento di alberi tagliati con macchine e utensili e la movimentazione a macchina del legname. Sono contemplati in particolare anche i lavori di sgombero del legno schiantato dal vento. Sono compresi i pertinenti lavori, eseguiti dietro compenso finanziario, ad esempio nel quadro di un mandato, ma anche la raccolta di legname quando l'intenzione è di rivenderlo «a titolo oneroso». Rientrano nella formulazione «a titolo oneroso» le persone che prestano servizio militare, servizio civile o protezione civile, che nell'ambito del loro servizio sono ammessi a eseguire lavori di raccolta di legname nella foresta e che hanno diritto a essere indennizzati per mancato guadagno.

Già soltanto per motivi di sicurezza sul lavoro sarebbe opportuno introdurre un attestato di formazione per tutti i lavori di raccolta del legname, dunque anche per i lavori eseguiti a titolo gratuito. Conformemente all'articolo 95 capoverso 1 Cost., la Confederazione può però emanare prescrizioni solamente sull'esercizio dell'attività economica privata, mentre non può legiferare nel settore delle attività del tempo libero connesse a rischi. Perciò è necessaria una limitazione ai lavori a titolo oneroso.

²⁷ Campagna dell'UFAM con la suva, l'Economia forestale Svizzera e il Servizio per la prevenzione degli infortuni nell'agricoltura. Documentazione consultabile al sito www.corsiboscaini.ch

²⁸ FF 2000 1139-1140

Nell'ordinanza sulle foreste devono essere disciplinati i criteri per l'ottenimento dell'attestato di formazione (corsi di formazione in forma modulare o attestati di equipollenza per le persone che dispongono di un'esperienza professionale sufficiente). L'esecuzione è compito dei Cantoni.

2.4.2 Sezione 2: Prevenzione e riparazione dei danni alle foreste

Nella foresta svizzera possono insorgere pericoli biotici quando organismi nocivi patogeni (virus, batteri, nematodi, funghi, insetti) o piante vascolari parassite infestano e danneggiano altri vegetali. Ulteriore fonte di forte preoccupazione sono i cosiddetti organismi invasivi poiché, come dimostrato, possono disturbare sensibilmente o compromettere l'ecosistema del bosco o alcune sue funzioni importanti. Le analisi partono dal presupposto che in futuro si accentueranno le cause determinanti per i pericoli biotici²⁹. Quali ragioni occorre menzionare il crescente mercato mondiale e la mobilità globale, che connessi ai cambiamenti climatici causano la diffusione di organismi nocivi e accrescono il potenziale di pericolo in particolare anche per il bosco. La sfida è particolarmente impegnativa per la Svizzera data la sua posizione geografica e la sua integrazione nei mercati internazionali.

Quale esempio per i crescenti pericoli biotici vanno annoverati fenomeni di infestazione verificatisi nel 2011 e 2012 con il tarlo asiatico del fusto, un organismo nocivo considerato particolarmente pericoloso secondo l'allegato I parte A sezione I lettera a numero 4.1 OPV, che può infestare quasi tutti i tipi di latifoglie. Complessivamente, la presenza di singoli esemplari del tarlo asiatico del fusto è stata accertata in sette Cantoni. Nella maggior parte dei casi sono stati scoperti negli imballaggi di legno impiegati per le forniture di prodotti in pietra importate dall'Asia. L'infestazione più massiccia ha interessato nel luglio del 2012 degli alberi vivi a Winterthur. Quale misura d'emergenza, è stato necessario abbattere oltre 60 alberi di un viale, tritare il legno e bruciarlo in un impianto di incenerimento dei rifiuti urbani. Nei prossimi quattro anni gli alberi situati nel raggio di circa due chilometri saranno controllati regolarmente.

Il contenimento degli organismi nocivi è più difficile nel bosco che nelle colture agricole, poiché gli interventi su vasta scala sono più costosi. L'accesso alle cime degli alberi e alle radici è più difficile. Molti boschi, inoltre, crescono in luoghi difficilmente accessibili. Un'ulteriore difficoltà consiste nel fatto che è, di massima, vietato l'impiego di prodotti fitosanitari nel bosco (allegato 2.5, n. 1.1 ORRPChim).

Soltanto mediante misure di prevenzione e di lotta tempestive e coerenti è perciò possibile impedire diffusioni su vasta scala di organismi nocivi. Le necessarie basi legali (art. 26 e 27 LFo, art. 28-30 OFo e l'ordinanza sulla protezione dei vegetali) sono lacunose per le seguenti ragioni:

le vigenti disposizioni di legge (art. 26 e 27), costituiscono una normativa ampia ma poco concreta a sostegno delle necessarie misure di prevenzione e di lotta. Rispetto alla legge del 29 aprile 1998³⁰ sull'agricoltura (LAgr), le norme contenute nella legge forestale mancano di aderenza e di orientamento agli obiettivi e alle strategie; l'obbligo di eradicazione degli organismi nocivi emergenti manca nella legge forestale ed è sancito in misura insufficiente anche a livello di ordinanza; l'assenza di un'organizzazione le cui competenze siano tali secondo la legge forestale da

²⁹ FF 2011 7765
³⁰ RS 910.1

consentirle di ordinare l'adozione tempestiva di misure appena un nuovo organismo nocivo pericoloso per il bosco inizia a diffondersi in Svizzera. Le disposizioni vigenti sono inadeguate a tal proposito; la Confederazione può al momento accordare ai Cantoni indennità soltanto per provvedimenti volti a prevenire danni nelle foreste di protezione (art. 37 LFo), nonostante i dettami costituzionali le impongano a promuovere provvedimenti per la conservazione delle foreste (art. 77 cpv. 3 Cost.); l'assenza di un quadro sostenibile sotto il profilo dello Stato di diritto e della Costituzione per normative nell'ambito dei pericoli biotici per il bosco. Secondo l'articolo 182 capoverso 1 Cost., il Consiglio federale può emanare norme di diritto sotto forma di ordinanza soltanto se ne è autorizzato dalla legge. L'articolo 26 LFo non basta quale unica norma di delega per l'ordinanza sulla protezione dei vegetali, vasta e sancita in ampia misura a livello di legge in ambito forestale. In conformità con il diritto amministrativo generale, vige il principio che la delega delle competenze normative «deve limitarsi a una materia ben precisa e chiaramente definita» e che «i tratti salienti della materia delegata, vale a dire le principali normative, devono essere definiti nella legge». È palese il raffronto con la legge sull'agricoltura, la cui densità normativa nel settore della protezione dei vegetali è nettamente più elevata di quella della legge forestale (cfr. art. 149 – 157 LAgr).

Con le modifiche delle vigenti e delle nuove disposizioni nella presente sezione vengono colmate le lacune normative esistenti nella prevenzione e nella lotta contro i pericoli biotici. Si attua così l'obiettivo 4.8 della Politica forestale 2020³¹. Negli articoli 26 e 27 vengono completati e resi concreti i provvedimenti della Confederazione e dei Cantoni. L'articolo 27a (nuovo) stabilisce i provvedimenti contro gli organismi nocivi, designa i destinatari dei provvedimenti e fornisce una base che soddisfa i requisiti dello Stato di diritto per i provvedimenti vincolanti per i proprietari dei fondi. L'articolo 48a (nuovo), per sgravare i proprietari di foreste e le autorità esecutive, introduce il principio di causalità per l'assunzione dei costi della prevenzione e della lotta contro i pericoli biotici.

Art. 26 Provvedimenti della Confederazione

Il vigente articolo 26 differenzia tra le prescrizioni della Confederazione sui provvedimenti forestali (cpv. 1) intesi a prevenire e riparare danni alla foresta e riparare le conseguenze di catastrofi forestali e sui provvedimenti contro malattie e parassiti di piante fuori della foresta (cpv. 2). Nell'ottica odierna, questa differenziazione non ha più alcun senso: i danni alla foresta possono provenire da malattie o da organismi nocivi presenti sia nella foresta che al suo esterno. Per prevenire e riparare danni alle foreste causati da pericoli abiotici e da pericoli biotici sono pertanto necessari provvedimenti dentro e fuori della foresta. Le norme di delega attribuite al Governo per emanare prescrizioni su provvedimenti forestali intesi a prevenire e riparare danni che possono mettere in grave pericolo la foresta nelle sue funzioni vengono perciò riassunte ora nel capoverso 1.

Il capoverso 1 lettera a elenca a titolo esemplificativo per i principali pericoli abiotici gli eventi naturali quali tempesta, incendio di boschi o siccità, rinunciando qui alla nozione di catastrofi forestali con la quale, in conformità con il messaggio del 1988 del Consiglio federale, si intendevano le distruzioni su scala regionale o nazionale, causate da vento, tempesta o altre catastrofi naturali³².

³¹ FF 2011 7765

³² FF 1988 III 199

Il capoverso 1 lettera b menziona a titolo esemplificativo i principali gruppi di organismi nocivi. Di massima, se riferito al bosco, occorre partire dal presupposto che può essere pericoloso ogni organismo emergente, e dunque non soltanto gli organismi nocivi particolarmente pericolosi di cui agli allegati 1 e 2 OPV, bensì anche gli organismi nuovi e invasivi in conformità con l'ordinanza del 10 settembre 2008³³ sull'emissione deliberata nell'ambiente (OEDA), con la lista nera ovvero la «Watch-Liste per la Svizzera»³⁴ o con la «Forstschutz-Überblick» dell'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio³⁵. La classificazione degli organismi nocivi (particolarmente pericolosi, pericolosi, alloctoni, invasivi ecc.) deve essere disciplinata nelle disposizioni esecutive (ordinanza sulla protezione dei vegetali, ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente ed, eventualmente, ordinanza sulle foreste). Il disciplinamento a livello di ordinanza consente di reagire rapidamente agli sviluppi in corso.

Occorre valutare nel singolo caso e in base a criteri obiettivi se la foresta è messa notevolmente a rischio nelle sue funzioni. Il rischio notevole per l'ecosistema del bosco non può provenire soltanto dagli organismi nocivi particolarmente pericolosi ai sensi dell'OPV, bensì anche da organismi indigeni o alloctoni e che, sempre che siano alloctoni, possono essere menzionati anche nell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente. Per individuare contro quali organismi nocivi occorre sviluppare in via prioritaria delle strategie, la Confederazione, mediante indagini presso i Cantoni e gli esperti di protezione delle foreste, può raccogliere informazioni sul loro potenziale di danno e valutarlo secondo i criteri obiettivi.

Capoverso 2: per armonizzare le basi legali nel settore della protezione dei vegetali e migliorare le basi legali dell'ordinanza sulla protezione dei vegetali nell'ambito della foresta con le lettere b – f vengono riprese le norme di delega della legge sull'agricoltura attribuite al Governo (art. 152 cpv. 2 lett. a – e LAgr). Esse si sono rivelate efficaci nella pratica e costituiscono una base legale per la protezione dei vegetali nell'agricoltura. Affinché gli organismi nocivi possano essere riconosciuti tempestivamente e combattuti efficacemente prima che si siano diffusi troppo, ai sensi della lettera a il Consiglio federale può sottoporre a un obbligo di notifica l'accertamento di determinati organismi nocivi. Tale disposizione corrisponde all'articolo 151 LAgr, secondo il quale vi è un obbligo di notifica per gli organismi nocivi particolarmente pericolosi (reso concreto dall'art. 6 OPV).

Capoverso 3: come la legge sull'agricoltura (art. 152 cpv. 3 LAgr), anche la legge forestale deve incaricare il Consiglio federale di provvedere per via d'ordinanza affinché il materiale vegetale destinato all'esportazione soddisfi i requisiti internazionali determinanti per la Svizzera.

Capoverso 4: in linea di principio, l'esecuzione della legge forestale spetta ai Cantoni. Ciò vale anche per la prevenzione e la riparazione dei danni alle foreste. Il capoverso 4 primo periodo designa i provvedimenti per i quali, in deroga a questo principio, è responsabile la Confederazione, poiché – ad esempio i provvedimenti al confine – non possono essere adempiuti dai Cantoni. Il capoverso 4 secondo periodo corrisponde all'attuale articolo 26 capoverso 3 e costituisce la base per il, già esistente, «Servizio fitosanitario federale (SFF)», l'organo comune dell'Ufficio

³³ RS 814.911

³⁴ Le due liste sono consultabili al sito: www.interflora.ch > Neophyten > Listen & Infoblätter

³⁵ Consultabile al sito: www.wsl.ch/ > Servizi e prodotti > Protezione foresta > Waldschutz Informationen > Forstschutz-Überblick (disp. soltanto in tedesco e francese)

federale dell'agricoltura (UFAG) e dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) per coordinare l'esecuzione delle prescrizioni fitosanitarie a livello nazionale e internazionale (art. 54 OPV). L'obiettivo dell'SFF è di impedire l'introduzione e la diffusione in Svizzera di organismi nocivi particolarmente pericolosi. Nel settore della foresta, l'SFF è subordinato all'UFAM.

Capoverso 5: questa prescrizione corrisponde all'articolo 157 LAgr. In particolare, è complesso il controllo degli imballaggi in legno al confine, che i collaboratori del Servizio fitosanitario non sono in grado di gestire. Per un'esecuzione funzionante, la Confederazione deve perciò ricorrere in modo mirato a personale tecnico supplementare.

Art. 27 Provedimenti dei Cantoni

Capoverso 1: questa disposizione corrisponde all'attuale capoverso 1 e stabilisce la responsabilità operativa dei Cantoni. In particolare, i Cantoni devono valutare se la foresta è sensibilmente compromessa nelle sue funzioni. A tal fine, devono garantire la sorveglianza del territorio quanto agli organismi nocivi esistenti o a quelli emergenti. La nozione di forestale viene cancellata, poiché i possibili provvedimenti contro gli organismi nocivi non vanno limitati. Ai Cantoni rimane riservata l'attuazione dei provvedimenti che la Confederazione deve attuare conformemente all'articolo 26 capoverso 4.

Capoverso 3: gli esperti tecnici dei Cantoni per la protezione dei vegetali nella foresta sono i responsabili dei servizi forestali cantonali, mentre la protezione dei vegetali nell'ambito dell'agricoltura è affidata ai servizi fitosanitari cantonali (SFC). Questi SFC si fondono sull'articolo 150 LAgr. Pur se tali strutture sono consolidate e di per sé funzionano bene, non è però più attuale la separazione organizzativa dei due settori. Un'organizzazione unitaria migliora il coordinamento tra i due settori e crea sinergie. Il Servizio fitosanitario a livello di Confederazione si è dimostrato valido. Il nuovo capoverso 3 obbliga perciò i Cantoni a istituire un Servizio fitosanitario cantonale (SFC) unitario, che è responsabile sia per l'agricoltura sia per il bosco e che è tenuto ad attuare i provvedimenti contro gli organismi nocivi prescritti dalla Confederazione conformemente all'articolo 26 capoverso 2 e i provvedimenti di cui all'articolo 27 capoverso 1 e all'articolo 27a (nuovo) capoverso 2. Ne fanno parte, nello specifico, la sorveglianza del territorio quanto agli organismi nocivi esistenti o a quelli emergenti e la loro eradicazione o il loro contenimento su indicazione dell'SFF. L'ordinanza sulla protezione dei vegetali menziona altri obblighi (in particolare l'art. 56). Secondo il principio del finanziamento basato sulle competenze, i Cantoni assumono i costi dell'SFC; tuttavia, in virtù del nuovo articolo 37a, hanno diritto a essere indennizzati dalla Confederazione.

Art. 27a (nuovo) Provedimenti contro gli organismi nocivi

Capoverso 1: questo capoverso corrisponde all'articolo 151 capoverso 1 LAgr, il quale chiede che per utilizzare materiale vegetale si osservino i principi della protezione dei vegetali per non mettere in pericolo la foresta.

Capoverso 2: con questa nuova disposizione il legislatore definisce in base a quali principi tecnici vanno presi provvedimenti riguardanti gli organismi nocivi che possono danneggiare gravemente la foresta nelle sue funzioni. I destinatari di questi principi sono il Consiglio federale e i Cantoni.

Capoverso 2 lettere a – e: per la gestione dei pericoli biotici viene introdotta una strategia graduata. Essa segue il piano su come procedere dell'Unione europea (UE), che vuole colmare le lacune relative alla lotta contro le specie esotiche invasive, «sviluppando uno strumento legislativo specifico» entro il 2012^{36,37}. La strategia comprende, nello specifico, provvedimenti nei seguenti settori:

- a) eradicare rapidamente i nuovi organismi nocivi accertati,
- b) contenere gli organismi nocivi radicati se l'utilità da attendersi prevale sui costi per combatterli,
- c) sorvegliare, eradicare o contenere gli organismi nocivi anche al di fuori della foresta.

Sono prioritari i provvedimenti preventivi (prevenire l'importazione e sorvegliare il territorio). Se attuati correttamente, presentano un rapporto positivo tra costi e utilità. È di massima importanza eradicare immediatamente i nuovi organismi nocivi accertati, poiché la loro diffusione fa aumentare di molto i costi per combatterli e ne rende di fatto impossibile eradicarli (lett. a). Nei casi in cui un organismo nocivo si è radicato, occorre determinare sulla base di una valutazione tra i costi e i benefici se occorre prendere provvedimenti di contenimento (lett. b). La lettera c della nuova normativa consente in generale, di adottare provvedimenti anche al di fuori delle superfici boschive, per esempio in aziende orticole o negli «spazi verdi pubblici» (giardini, parchi, superfici di compensazione ecologica nei centri abitati), dove finora le competenze erano disciplinate in modo poco chiaro. Come per i provvedimenti all'interno della foresta, anche fuori di essa sono prioritari i provvedimenti preventivi efficienti. Può essere tolta la limitazione a malattie e parassiti che rischiano di mettere in pericolo la foresta su tutto il territorio, applicata sinora ai provvedimenti al di fuori delle superfici boschive, di piante fuori della foresta (art. 26 cpv. 2), poiché il capoverso 2 garantisce un approccio che rispetta il principio di proporzionalità.

La formulazione relativamente aperta (lett. a – c) consente all'autorità esecutiva di considerare nel singolo caso le situazioni assai variegata esistenti negli organismi nocivi (conformemente all'art. 26 cpv. 1 lett. b). Quando verranno ordinati i provvedimenti di cui alle lettere a – c, occorrerà considerare quale misura di riferimento anche il futuro quadro giuridico dell'UE.

Per ragioni di costituzionalità (art. 26 i. c. d. con l'art. 36 Cost.) è necessaria una sufficiente base legale affinché la Confederazione e i Cantoni possano procedere ai menzionati interventi nella proprietà altrui per eradicare gli organismi nocivi. I detentori di alberi, arbusti, colture, materiale vegetale, mezzi di produzione e oggetti che sono o potrebbero essere infestati da organismi nocivi, devono accettarne l'isolamento, il trattamento o la distruzione o, su istruzione delle autorità competenti, eseguire essi stessi tali provvedimenti. Il disciplinamento si trova per analogia nell'articolo 153 lettera b e c LAGr. In caso di interventi occorre preservare il principio di proporzionalità, procedendo a una ponderazione degli interessi tra

³⁶ EU Biodiversity Strategy to 2020, december 2011, Target 5, Action 16

³⁷ I tre provvedimenti menzionati dall'UE corrispondono ai livelli 1-4 della strategia su cinque livelli (cfr. in merito la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo ecc. *Verso una strategia comunitaria per le specie invasive*, /* COM/2008/0789 def. */ pag. 7). Con l'art. 23 LFo sul ripopolamento di radure, il quinto livello della strategia su cinque livelli è in parte già sancito nella legge forestale.

l'intervento e l'utilità attesa. L'eliminazione integrale di una vasta area boschiva sarebbe ammessa soltanto se consentisse di attenuare notevolmente una presumibile forte minaccia alla foresta da parte di organismi nocivi particolarmente pericolosi.

Capoverso 2: il capoverso 2 obbliga i detentori di fondi a collaborare con l'SFF e l'SFC e a seguirne le istruzioni. Poiché combattere gli organismi nocivi nella foresta può essere assai costoso, tale obbligo va messo nella legge (art. 36 Cost.). Per combattere gli organismi nocivi nelle colture agricole, che di solito è meno oneroso, basta per contro il disciplinamento a livello di ordinanza sancito nell'articolo 43 OPV. Oltre ai proprietari di fondi, sono considerati detentori di fondi anche gli affittuari di parcelle di bosco.

Capoverso 3: oltre a combattere contro gli organismi nocivi (cpv. 2), i detentori possono anche essere tenuti a ricostituire la foresta se questa è sensibilmente pregiudicata nelle sue funzioni.

2.4.3 Capacità di adattamento della foresta ai cambiamenti climatici

La foresta e le sue prestazioni sono ampiamente interessate dai cambiamenti climatici. Con l'assorbimento di CO₂ la foresta contribuisce a limitare l'impatto dei cambiamenti climatici. D'altra parte, gli stessi mutamenti climatici avranno forti ripercussioni sugli ecosistemi forestali. È da prevedere un incremento di eventi estremi, come tempeste e periodi di canicola, e altri influssi dannosi. Aumentano i pericoli quali gli incendi di boschi e i danni provocati da insetti. L'evoluzione avverrà probabilmente a una velocità superiore alla capacità naturale di adattamento di piante e boschi. Sono perciò necessarie misure di adattamento preventive.

Infatti, gli alberi che stanno nascendo oggi vivranno in un clima fortemente mutato già a metà della loro vita. Perciò già adesso, mediante la cura del bosco giovane, si deve accrescere la resistenza e la capacità di adattamento della foresta, per conseguire giovani popolamenti stabili e adatti alle future ubicazioni. Nei popolamenti forestali instabili e sensibili al clima occorrono adattamenti mirati per ottenere una rinnovazione adeguata e sufficiente. Questi investimenti sono necessari per prevenire futuri danni e i relativi costi, nettamente maggiori.

Art. 28a (nuovo) Capacità di adattamento della foresta ai cambiamenti climatici

Con l'articolo 28a (nuovo) viene sancito il principio che la Confederazione e i Cantoni adottano provvedimenti preventivi ai fini dell'adattamento della foresta ai cambiamenti climatici che contribuiscono al mantenimento a lungo termine di tutte le funzioni della foresta. I rispettivi sussidi vengono accordati in conformità con l'articolo 38b (nuovo).

2.5 Capitolo 5: Provvedimenti promozionali

2.5.1 Sezione 1: Formazione professionale, consulenza, ricerca e raccolta di dati

Art. 29 Compiti formativi della Confederazione

Capoverso 1: questa disposizione corrisponde in sostanza all'attuale articolo 29 capoverso 1. L'alta vigilanza sull'esecuzione della formazione professionale è già

esercitata, secondo l'articolo 65 della legge federale del 13 dicembre 2002³⁸ sulla formazione professionale dalla Confederazione, e dal 2004 viene assicurata dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia³⁹. Pertanto il termine «sorveglianza» non è più necessario nella legge forestale e può essere eliminato.

Capoverso 2: secondo l'articolo 1 della legge federale del 6 ottobre 1995⁴⁰ sulle scuole universitarie professionali (LSUP) la Confederazione ha determinati compiti anche nel settore delle scuole universitarie professionali. Nel settore dell'economia forestale disciplina i compiti delle scuole, ne riconosce i diplomi e fornisce un supporto finanziario. Nel frattempo anche a livello delle scuole universitarie professionali c'è una formazione di base in campo forestale, il bachelor in «Silvicoltura» e il master nel settore agricolo e silvicolo presso la Scuola universitaria professionale di scienze agrarie, forestali e alimentari (HAFL) a Zollikofen. Da alcuni anni il Politecnico federale di Zurigo propone il bachelor in «Scienze ambientali» e il master in «Scienze ambientali» con la possibilità di approfondimento in gestione forestale e paesaggistica («Forest and Landscape Management»); il master comprende gli elementi fondamentali dell'attuale corso di studi in scienze forestali. L'adattamento dell'attuale capoverso 2 tiene conto di questi cambiamenti, dal momento che la Confederazione, nell'ambito della collaborazione prevista all'articolo 1a LSUP, non provvederà più esplicitamente alla formazione e all'aggiornamento professionale presso i Politecnici federali, ma generalmente a livello di scuola universitaria. Come ampiamente consolidato nella prassi, essa adempie tale compito in collaborazione con i Cantoni e con le associazioni professionali forestali.

2.5.2 Sezione 1a: Promozione del legno

Il legno è una risorsa naturale importante: infatti, è una materia prima rinnovabile, neutrale dal punto di vista climatico, riciclabile e utilizzabile come fonte di energia. In considerazione della problematica del CO₂ e della politica climatica ed energetica ambiziosa, il legno ha un enorme potenziale e il legno proveniente dai boschi svizzeri può fornire un importante contributo a tal fine⁴¹. In futuro, quale fornitore di biomassa a base di carbonio, il legno potrebbe diventare sempre più significativo anche per l'industria chimica e farmaceutica.

Nonostante i vantaggi offerti dal legno, da decenni in Svizzera l'utilizzazione del legno dei boschi è inferiore alla loro capacità di rigenerazione (in particolare nei boschi privati e nei boschi di montagna). La Svizzera ha così una delle riserve di legname più elevate rispetto al resto d'Europa, e questo nonostante in tutto il mondo l'accento sia posto sulla protezione dei boschi da uno sfruttamento eccessivo. Il Consiglio federale ritiene opportuno incoraggiare, nell'ambito della politica energetica e climatica, l'impiego di legname indigeno anche per scopi energetici e

³⁸ RS 412.10

³⁹ Ne sono interessate le formazioni professionali per selvicoltore/selvicoltore con attestato di capacità federale, selvicoltore/selvicoltore caposquadra con attestato professionale federale, conducente di macchine forestali con attestato professionale federale, responsabile per l'impiego della teleferica forestale con attestato professionale federale e forestale diplomato SSF

⁴⁰ RS 414.71

⁴¹ Il bosco svizzero è gestito all'insegna della sostenibilità. Pertanto, il legno svizzero soddisfa ampiamente i requisiti di un'utilizzazione del legno sostenibile e legale (Risposta del Consiglio federale all'interpellanza 10.3032 e all'interpellanza 09.4026).

la creazione di maggiore valore aggiunto su scala nazionale⁴². Occorre perseguire un miglioramento nello sfruttamento del potenziale di legno disponibile⁴³ del bosco svizzero, nel potere innovativo della filiera del legno quale fonte di valore aggiunto e nella collaborazione con le altre politiche settoriali e con i vari attori coinvolti.

Conformemente all'articolo 77 capoverso 1 Cost., la Confederazione provvede affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative. La funzione economica della foresta è adempiuta solo se la materia prima legno viene effettivamente utilizzata⁴⁴. L'obiettivo dello sfruttamento sostenibile del potenziale di legno disponibile in conformità con la Politica forestale 2020⁴⁵ del Consiglio federale si riallaccia a questa disposizione. Un maggiore utilizzo del legno non è inoltre in contraddizione con un'elevata biodiversità nella foresta. Ne risultano preziose sinergie, quali la creazione di boschi radi ricchi di specie o di un mosaico di popolamenti variato se l'utilizzo del legno ha luogo in maniera sostenibile e se vengono presi provvedimenti per promuovere la biodiversità, come delimitare le riserve forestali⁴⁶.

Secondo l'articolo 1 capoverso 1 lettera d, la legge forestale si prefigge inoltre di promuovere e tutelare l'economia forestale. Per una gestione sostenibile del bosco svizzero ai sensi dell'articolo 20 capoverso 1 occorre però incrementare la raccolta del legno. Foreste vetuste o foreste con eccessiva provvigione legnosa contraddicono la gestione sostenibile delle foreste, indebolendo così la stabilità e l'efficienza dei nostri boschi.

Le attuali basi legali si limitano a sovvenzionare provvedimenti temporanei relativi alla pubblicità e alla promozione delle vendite adottati congiuntamente dall'economia forestale e del legno in caso di sovrapproduzione straordinaria (art. 38a cpv. 1 lett. c). Sulla base di tale disposizione, nel quadro del Piano d'azione Legno (APH, 2009 – 2012), sono stati promossi provvedimenti nei settori basi di dati, informazione e sensibilizzazione (proprietari di foreste, popolazione e destinatari istituzionali finali), valorizzazione del legno di latifoglie, grandi costruzioni in legno e miglioramento delle condizioni quadro. Secondo una valutazione esterna all'amministrazione del piano d'azione Legno, la loro attuazione può essere definita ben riuscita o efficiente. Il raggiungimento degli obiettivi quantitativi stabiliti per il periodo fino al 2020 è sulla buona strada. Promuovere un maggiore utilizzo del legno va comunque visto come un compito a lungo termine⁴⁷. Per questo motivo si è deciso che il piano d'azione Legno va portato avanti.

L'economia forestale e del legno si trova in una situazione difficile. La perdurante forza del franco continua a pesare molto anche su questi settori economici. La situazione può essere migliorata se gli enti pubblici promuovono la costruzione con

⁴² Rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 2012 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012 - 2015, pag. 35. Consultabile al sito: www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile

⁴³ Hofer P. et al. 2011: *Holznutzungspotenziale im Schweizer Wald. Auswertung von Nutzungsszenarien und Waldwachstumsentwicklung. Umwelt-Wissen Nr. 1116*: 80 pag. (Potenziale di utilizzo del legno nel bosco svizzero (Riassunto). Analisi di scenari di utilizzo e di sviluppo della crescita del bosco). Ufficio federale dell'ambiente, Berna.

⁴⁴ FF 1988 III 152

⁴⁵ FF 2011 7757

⁴⁶ Hintermann & Weber AG 2010: *Biodiversität und Holznutzung – Synergien und Grenzen*.

⁴⁷ Brugger und Partner AG, 2012, Zurigo, *Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009-2012), Schlussbericht*, pag. 66 e 67

legno proveniente dai boschi svizzeri⁴⁸. Conformemente all'articolo 73 Cost., la Confederazione è tenuta allo sviluppo sostenibile e ha l'obbligo di promuovere l'utilizzazione del legno quale materiale da costruzione e da lavoro rinnovabile e sostenibile.

La presente nuova disposizione sulla promozione del legno, che quale nuova sezione integra il capitolo dei provvedimenti promozionali, serve a sancire in modo duraturo nella legge la politica della risorsa legno e i necessari provvedimenti nel settore delle innovazioni e dell'informazione e della maggiore utilizzazione del legno. La disposizione attua così l'obiettivo 1 della Politica forestale 2020⁴⁹, secondo il quale occorre sfruttare in maniera sostenibile il potenziale di legno disponibile.

Art. 34a (nuovo)

Con questo articolo vengono sanciti in modo duraturo nella legge forestale la politica della risorsa legno e i necessari provvedimenti. La politica della risorsa legno ha l'obiettivo di garantire l'utilizzazione sostenibile ed efficiente del legname dei boschi svizzeri. L'attuazione comprende l'elaborazione di strategie e piani e il sostegno a progetti innovativi nella ricerca, nello sviluppo e nel trasferimento di sapere che si occupano della materia prima legno e del suo utilizzo. Il programma è diretto dall'UFAM, mentre l'attuazione è un compito congiunto della Confederazione, dei Cantoni e dell'economia forestale e del legno. Il piano d'azione è incentrato su sei punti principali⁵⁰ e viene continuamente sviluppato. Per evitare distorsioni della concorrenza, il programma si concentra sull'ambito precompetitivo e sovraziendale.

L'utilizzo del legno nell'edilizia non è soltanto opportuno dal punto di vista ecologico bensì, grazie a importanti sviluppi tecnici e innovativi e a nuove tecniche di costruzione, anche sotto il profilo energetico e della tecnica di costruzione. Il legno proveniente dai boschi svizzeri svolge un ruolo decisivo per l'attuazione degli obiettivi visionari di una società a 2000 Watt (p. es. energia grigia)⁵¹.

2.5.3 Sezione 2: Finanziamento

Art. 37 Foresta di protezione

Capoverso 1^{bis}: conformemente all'articolo 37 capoverso 1, le indennità globali per provvedimenti necessari per adempiere la funzione protettiva della foresta vengono accordate sulla base di accordi di programma. Questo meccanismo di finanziamento è stato introdotto nel 2008 con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Gli accordi di programma vengono conclusi ogni volta su più anni. Manca così una certa flessibilità nell'ambito dell'assegnazione di sussidi a provvedimenti che sono necessari per adempiere la funzione protettiva della foresta. È dimostrato che in casi eccezionali, in particolare quando si verificano importanti eventi dannosi, la Confederazione

⁴⁸ Brugger und Partner AG, 2012, Zurigo, *Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009-2012)*, *Schlussbericht*, pag. 68

⁴⁹ FF 2011 7757

⁵⁰ Punti chiave delle misure previste dal piano d'azione Legno, consultabile al sito www.bafu.admin.ch/aktionsplan-holz/index.html?lang=it > Punti chiave delle misure previste).

⁵¹ Strategia per uno sviluppo sostenibile del Consiglio federale (consultabile al sito www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/index.html?lang=it)

deve erogare sussidi in modo mirato e per ogni singolo caso a provvedimenti non previsti per la ricostituzione delle foreste di protezione. In analogia con l'articolo 36 anche l'articolo 37 viene perciò integrato da un capoverso in virtù del quale la Confederazione può, mediante decisione formale, accordare indennità a singoli progetti che, a seguito di eventi naturali straordinari, richiedono una sua valutazione.

Art. 37a (nuovo) Provvedimenti contro danni alla foresta al di fuori della foresta di protezione

In virtù del diritto vigente, i Cantoni sono tenuti ad adottare provvedimenti contro i danni alla foresta anche al di fuori delle foreste di protezione (art. 41 segg. OPV e art. 28 OFo). Attualmente, però, la Confederazione fornisce un sostegno finanziario soltanto nel bosco di protezione (art. 50 OPV i. c. d. con l'art. 40 OFo). Questa disparità di trattamento nell'ottica del diritto dei sussidi è inopportuna. Poiché foresta di protezione, foresta non di protezione e «spazi verdi pubblici» spesso sono direttamente attigui, la separazione può inoltre essere controproducente nel senso che provvedimenti costosi per combattere gli organismi nocivi nella foresta di protezione possono diventare inefficaci nelle zone vicine per l'assenza di promozione dei provvedimenti di lotta. In casi eccezionali, causa mancanza di sostegno, può essere compromessa la conservazione della foresta nel suo insieme.

L'articolo 37a ha perciò introdotto una nuova fattispecie per l'erogazione di sussidi ai fini del sostegno finanziario dei Cantoni nell'adempimento dei compiti connessi ai danni alla foresta dovuti a danni biotici e abiotici al di fuori delle foreste di protezione. Nel caso normale, l'erogazione di sussidi avverrà, come negli altri settori sovvenzionabili, con indennità globali nel quadro di accordi di programma (cpv. 1). Le indennità mediante decisione formale vengono erogate dalla Confederazione ai Cantoni solo se questo trattamento per ogni singolo caso è necessario a causa di provvedimenti particolarmente onerosi (cpv. 2). I criteri in base ai quali va stabilito l'ammontare delle indennità sono determinati nel capoverso 3. Come avviene di consueto quando si erogano sussidi nel quadro di accordi di programma, l'ammontare esatto delle indennità viene negoziato tra Confederazione e Cantoni.

Art. 37b (nuovo) Indennità per costi

Capoverso 1: se i proprietari dei fondi devono adottare provvedimenti secondo l'articolo 27a (nuovo) capoversi 3-5 contro i danni alla foresta al di fuori delle foreste di protezione, come ad esempio la distruzione, ordinata dalle autorità competenti, di alberi infestati da organismi nocivi, possono risultarne costi elevati (interventi, perdita di proventi, nuove piante ecc.). Non in tutti i casi è possibile individuare e chiamare a rispondere la persona che ha causato il danno di cui all'articolo 48a (nuovo). Vale a dire che, a motivo di provvedimenti di pubblico interesse, per i privati possono risultare costi che sono tenuti ad assumere. Ciò è inopportuno. Secondo l'articolo 37a (nuovo), la Confederazione può però sostenere soltanto provvedimenti dei Cantoni. Per questo motivo, con questa prescrizione viene introdotta la possibilità che ai destinatari di provvedimenti contro gli organismi nocivi conformemente all'articolo 27a capoversi 3-5 possa essere versata un'equa indennità per i costi che non vengono assunti secondo l'articolo 48a (nuovo). L'interesse è focalizzato su casi di rigiro al di fuori delle superfici boschive.

La disposizione corrisponde all'articolo 156 capoverso 1 LAgr.

Capoverso 2: anche la procedura per fissare l'indennità è ripresa per analogia dalla legge sull'agricoltura (art. 156 cpv. 2 LAgr). Se le indennità sono versate dai Cantoni, la Confederazione, basandosi sull'articolo 37a (nuovo), può partecipare per lo meno parzialmente ai costi con indennità globali nel quadro di accordi di programma. I criteri e le condizioni vengono definiti nel dettaglio nelle disposizioni esecutive.

Art. 38 Diversità biologica della foresta

Nei decenni scorsi, la qualità ecologica delle foreste è migliorata e, rispetto ad altri ecosistemi, è nel complesso a un alto livello. Diversi indicatori qualitativi indicano una tendenza positiva: la diversità strutturale cresce, il ripopolamento avviene per la maggior parte e sempre più per rigenerazione naturale e la quota di legno morto è aumentata.⁵²

Nel settore della biodiversità forestale si segnalano tuttavia dei deficit. Rimane sottorappresentata la diversità delle strutture (p. es. margini boschivi stratificati, foreste aperte, zone boschive umide, pascoli alberati e selve) e vi è scarsità di legno vecchio e morto specialmente in alcune zone dell'Altopiano e del Giura. Questi deficit comportano un declino delle specie rare e minacciate che amano la luce e il caldo e di specie specializzate nelle fasi evolutive biologicamente più vecchie del bosco.⁵³

La protezione e la manutenzione delle riserve forestali e di altri spazi vitali importanti sotto il profilo ecologico sono precisate con l'aspetto della creazione (cpv. 1 lett. a), con cui si intende la delimitazione di riserve forestali e di altri spazi vitali importanti sotto il profilo ecologico, in conformità con la prassi attuale. Inoltre, invece della cura dei giovani popolamenti, che figura nella nuova disposizione di adattamento ai cambiamenti climatici (articolo 38b), vengono ora menzionati nuovi provvedimenti per promuovere la diversità delle specie e la diversità genetica (cpv. 1 lett. b).

Capoverso 1, frase introduttiva e capoverso 2: con lo spostamento della promozione di provvedimenti per la produzione di materiale di riproduzione forestale dal capoverso 1 lettera e all'articolo 38b capoverso 1 lettera a (si veda motivazione più sotto), cade la suddivisione, in base alla tecnica in materia di aiuti finanziari, dei provvedimenti in virtù di accordi di programma e di decisioni. Il capoverso 2 può così essere abrogato. Il principio delle indennità globali in conformità con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 2008 è ora sancito nella frase introduttiva.

Capoverso 1 lettera a: la protezione e la manutenzione delle riserve forestali e di altri spazi vitali importanti dal profilo ecologico sono precisate con l'aspetto della creazione, con cui si intende la delimitazione di riserve forestali e di altri spazi vitali importanti sotto il profilo ecologico. In questo modo si elimina una mancanza di chiarezza terminologica nella prassi attuale.

Capoverso 1 lettera b: la cura dei giovani popolamenti è uno dei più importanti investimenti nel futuro della rigenerazione boschiva. La via da seguire per gestire in modo mirato la foresta viene indicata già nei primi anni di crescita in conformità con le funzioni prioritarie di quest'ultima. La cura dei giovani popolamenti ha senza dubbio grande importanza per la diversità biologica, ma soprattutto va focalizzata

⁵² FF 2011 7760

⁵³ FF 2012 6506

anche sull'adattamento ai cambiamenti climatici, affinché la foresta si preservi quale ecosistema resistente e capace di adattarsi e sia in grado di fornire le differenti prestazioni richieste dalla società anche in condizioni mutate. In virtù di questo approccio integrato, occorre stralciare dall'articolo 38 la fattispecie per l'erogazione di sussidi della cura dei giovani popolamenti e menzionarla nella nuova disposizione di adattamento ai cambiamenti climatici (art. 38b).

La cura dei giovani popolamenti nella foresta di protezione non è interessata da questo spostamento. In quanto parte della vasta cura della foresta di protezione di cui all'articolo 37 capoverso 1 lettera a, essa continua a ricevere sussidi secondo l'articolo 37.

In luogo della cura dei giovani popolamenti, nel capoverso 1 lettera b vengono menzionati nuovi provvedimenti intesi a promuovere la diversità delle specie e la diversità genetica della foresta. Si possono così anche continuare a sostenere finanziariamente provvedimenti per promuovere la diversità biologica sulla superficie forestale complessiva della Confederazione, un sostegno che corrisponde all'attuale promozione nel quadro dell'accordo programmatico sulla biodiversità forestale. Qui vanno segnalate, a titolo esemplificativo, la promozione della quercia e delle specie arboree rare.

Capoverso 1 lettera e: i provvedimenti per la produzione di materiale di riproduzione forestale sono sempre più connessi ai cambiamenti climatici e devono quindi essere ulteriormente sviluppati. Perciò questo capoverso viene spostato, senza incidere sui costi, nel nuovo articolo 38b (Adattamento ai cambiamenti climatici).

Art. 38a Gestione forestale

Rubrica: con la NPC, l'allora articolo 38 («Gestione della foresta») è stato sottoposto a revisione totale e inserito quale nuovo articolo 38a con il titolo «Economia forestale» nella legge forestale. Questa rubrica soddisfa soltanto in modo limitato l'orientamento dell'articolo 38a. In Svizzera, a causa dell'omonima associazione mantello su scala nazionale, a «Economia forestale» si associano, per antonomasia, i detentori di bosco e/o proprietari di bosco e le loro aziende forestali. Ma l'articolo 38a non è incentrato sul sostegno a proprietari e imprese, bensì alla promozione di provvedimenti mirati della gestione delle foreste secondo l'articolo 20 segg. La nuova rubrica «Gestione forestale» corrisponde meglio a questo dato di fatto.

Frase introduttiva: conformemente all'articolo 20 capoverso 1, la foresta va gestita in modo che possa adempiere le proprie funzioni durevolmente e senza restrizioni (continuità). La legge forestale chiede quindi un'economia forestale sostenibile. L'attuale frase introduttiva parla per contro della redditività della gestione forestale. In pratica, ciò viene spesso frainteso, nel senso che ci si attende il sostegno a una gestione forestale redditizia per il proprietario della foresta. Con l'aggiunta si mette in chiaro che, conformemente all'articolo 20, la sostenibilità nella foresta deve essere l'obiettivo primario della gestione forestale.

Capoverso 1 lettera b^{bis}: ora anche la promozione della formazione professionale degli operai forestali viene allestita mediante contributi globali sulla base di accordi di programma. I Cantoni contribuiscono a coprire i costi. La nozione di operai forestali designa mano d'opera forestale non qualificata, ad esempio gli agricoltori, che lavorano a titolo temporaneo nella foresta. Conformemente all'articolo 30, responsabili della formazione sono i Cantoni. Le priorità dei corsi di formazione

organizzati dai Cantoni in collaborazione con le organizzazioni agricole e forestali sono in primo luogo la sicurezza sul lavoro e la prevenzione degli infortuni. I corsi servono quindi all'economia forestale (cfr. n. 2.4.1). Inoltre, durano ogni volta appena alcuni giorni e assicurano soltanto una formazione minima. Vanno quindi distinti chiaramente dalla formazione del personale forestale in senso stretto secondo l'articolo 39 capoverso 1 e 2, nello specifico dai corsi secondo la legge sulla formazione professionale. I corsi vengono poi offerti annualmente e in tutta la Svizzera. Per tutti questi motivi, un'erogazione di sussidi sotto il titolo «Gestione forestale» è più appropriata dell'attuale erogazione per ogni singolo caso come previsto nella disposizione che disciplina la formazione (art. 39 cpv. 3 lett. a). Lo spostamento non incide sui costi.

Capoverso 2 lettera a: questa disposizione subisce un adeguamento formale a seguito dell'aggiunta al capoverso 1.

Art. 38b (nuovo) Adattamento ai cambiamenti climatici

Rispetto alla lentezza dei processi in corso nella foresta (crescita, dispersione di semi, capacità di adattamento genetica ecc.), i cambiamenti climatici minacciano di avvenire a una velocità tale da sconvolgere i processi di adattamento naturali. Funzioni svolte dai boschi, come la protezione contro i pericoli naturali, potrebbero diminuire o venire meno. Si devono inoltre attendere effetti sulla capacità di assorbimento di CO₂ del bosco sulla produzione di legname, che in Svizzera offre lavoro a circa 80 000 persone, in attività legate all'utilizzazione della foresta e all'economia del legno⁵⁴. Conformemente alla Politica forestale 2020, la foresta svizzera mantiene un ecosistema dinamico e continua a fornire le sue prestazioni richieste dalla società anche nel caso di condizioni climatiche mutate⁵⁵.

I necessari provvedimenti di adattamento presentano i seguenti orientamenti strategici⁵⁶:

aumento della resistenza del bosco mediante la cura dei giovani popolamenti (giovani popolamenti stabili e adatti alle future ubicazioni);

adattamenti mirati di popolamenti forestali instabili e sensibili al clima per ottenere una rinnovazione adeguata e sufficiente.

Oltre a ciò, vengono chiariti più nel dettaglio gli effetti dei cambiamenti climatici (tempeste, siccità ecc.) sul bosco e sviluppati ulteriormente i metodi selvicolturali.

Capoverso 1: l'articolo 38b (nuovo) ha perciò introdotto una nuova fattispecie per l'erogazione di sussidi che consente il sostegno finanziario, mediante aiuti finanziari globali, di provvedimenti che promuovono la capacità di adattamento della foresta ai cambiamenti climatici. Quali provvedimenti vengono menzionate, nello specifico, la produzione di materiale di riproduzione forestale e la cura dei giovani popolamenti.

Capoverso 1 lettera a: ora i provvedimenti per la produzione di materiale di riproduzione forestale (secondo il capoverso 1 lettera e del diritto) vengono finanziati nell'articolo sull'adattamento ai cambiamenti climatici. Tali

⁵⁴ UFAM, 2012, Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera – Sfide, obiettivi e campi d'intervento, Prima parte della strategia del Consiglio federale del 2 marzo 2012, pag. 37

⁵⁵ Politica forestale 2020, approvata dal Consiglio federale il 31 agosto 2011 (FF 2011 7758)

⁵⁶ Politica forestale 2020, approvata dal Consiglio federale il 31 agosto 2011 (FF 20117759)

provvedimenti sono sempre più connessi con i cambiamenti climatici e devono quindi essere ulteriormente sviluppati.

Capoverso 1 lettera b: la cura dei giovani popolamenti è già sostenuta in virtù del diritto vigente. Considerata la crescente rilevanza per l'adattamento ai cambiamenti climatici, viene trasferita dall'articolo 38 nella presente disposizione. La cura dei giovani popolamenti comprende anche la rigenerazione, sempre che non ne risultino prodotti del legno commerciabili (ambito precompetitivo senza possibilità di generare reddito).

I provvedimenti di adattamento preventivi secondo la lettera b causano una necessità di finanziamento supplementare per la Confederazione (cfr. n. 3.1.1). Questi investimenti sono necessari per evitare danni in futuro e costi successivi nettamente maggiori.

Con gli aiuti finanziari la Confederazione sostiene provvedimenti volontari dei Cantoni. L'articolo 38b (nuovo) va perciò distinto dall'articolo 37. Tale disposizione disciplina le indennità versate per provvedimenti di conservazione della foresta di protezione che i Cantoni sono tenuti ad attuare in virtù della legge forestale. Le indennità per i provvedimenti di rigenerazione e di cura dei giovani popolamenti dentro la foresta di protezione vengono perciò accordate secondo l'articolo 37.

Come negli altri settori dei sussidi, l'erogazione di sussidi avverrà con indennità globali nel quadro di accordi di programma. In questo modo, le indennità per i provvedimenti per la produzione di materiale di riproduzione forestale non saranno più accordate mediante decisione dell'Ufficio federale.

Capoverso 2: l'ammontare degli aiuti finanziari va stabilito in base all'efficacia dei provvedimenti. Come avviene di consueto quando si erogano sussidi nel quadro di accordi di programma, l'ammontare esatto delle indennità viene negoziato tra Confederazione e Cantoni.

Art. 39 Formazione professionale

Capoverso 3: la promozione della formazione professionale degli operai forestali è ora parte dei sussidi per la gestione sostenibile delle foreste e viene stralciata dall'articolo 39 capoverso 3 (cfr. n. 2.5.3, art. 38a).

In luogo di ingegneri forestali ora si parla di titolari di un diploma universitario, poiché negli anni scorsi il panorama della formazione è molto cambiato (cfr. n. 2.5.1, art. 29).

2.6 Capitolo 7: Procedura ed esecuzione

2.6.1 Sezione 1: Procedura

Art. 46 Ricorso

Capoverso 3: all'articolo 12 della legge federale del 1° luglio 1966⁵⁷ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), riveduto a seguito del decreto del 20 dicembre 2006⁵⁸, sono stati aggiunti gli articoli 12a – 12g. Il rinvio nel primo periodo del capoverso 3 viene adeguato di conseguenza.

⁵⁷ RS 451

⁵⁸ FF 2007 9

Capoverso 4: questa disposizione è identica all'articolo 168 LAgr. Il Consiglio federale intende fare uso di questa competenza in particolare nell'ambito della lotta contro i pericoli biotici per il bosco. La procedura d'opposizione è idonea per le decisioni collettive e le decisioni dallo speciale contenuto tecnico. Rafforza la decisione di prima istanza e limita il rischio di ricorso. Ciò serve in particolare anche a sgravare le autorità di ricorso.

Art. 47 Validità di autorizzazioni e altre disposizioni

Con la summenzionata modifica della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (cfr. in proposito i commenti all'art. 46) è stato inserito l'articolo 12e LPN che prevede che in caso di ricorso dei Comuni e delle organizzazioni secondo l'articolo 12 e segg. LPN è possibile iniziare i lavori di costruzione prima della conclusione del procedimento se l'esito del ricorso non può influenzare i lavori. Formalmente questa disposizione non è compatibile con quella dell'articolo 47 della legge forestale, che sancisce che le autorizzazioni e le altre disposizioni sono efficaci soltanto se sono entrate in vigore e prevede un effetto sospensivo in caso di ricorso. L'incompatibilità formale viene risolta con l'introduzione di una riserva corrispondente in una seconda frase dell'articolo 47. Il significato e lo scopo della prima frase rimangono immutati, poiché la soppressione dell'effetto sospensivo dei mezzi legali disposta dall'articolo 12e LPN non è applicabile se l'esito del ricorso non influenza i lavori. Se ad esempio è contestata la legittimità di un dissodamento, conformemente all'articolo 12e si deve, come finora, aspettare che la sentenza sia passata in giudicato prima di iniziare i lavori.

Art. 48a (nuovo) Assunzione dei costi da parte di chi li provoca

Con questa nuova disposizione si sancisce nella legge forestale il principio di causalità. Analogamente all'articolo 59 della legge del 7 ottobre 1983⁵⁹ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), in virtù dell'articolo 48a capoverso 1, i costi dei provvedimenti che le autorità prendono od ordinano per difendere la foresta da una minaccia o da un pregiudizio imminente e per accertarli ed eliminarli, vanno addossati a chi ne è la causa. Questa traslazione dei costi sui responsabili si impone nell'interesse di una giusta assunzione degli oneri. La disposizione presenta una particolare rilevanza in relazione con il nuovo articolo 27a riguardante provvedimenti contro gli organismi nocivi: se su istruzione delle autorità devono essere distrutti in particolare alberi o altro materiale, i costi vanno assunti da chi è la causa della presenza di tali organismi, ad esempio dall'importatore di prodotti del legno infestati da organismi nocivi la cui importazione, di conseguenza, causa o rischia di causare danni. È irrilevante se chi ha causato il danno sapeva che la sua merce fosse infestata e se ha rispettato le vigenti disposizioni in materia di protezione dei vegetali. Alla luce dell'articolo 26, il principio di causalità va tuttavia applicato non soltanto ai provvedimenti contro gli organismi nocivi, bensì anche alla lotta contro i fenomeni naturali. Ad esempio, chi ha causato un incendio di bosco per negligenza deve assumere i costi dei lavori di spegnimento e di sgombero da parte delle autorità.

Nella prassi sarà spesso difficile provare una causalità sufficiente tra il comportamento di chi potenzialmente ha provocato il danno e i provvedimenti

⁵⁹ RS 814.01

adottati. È importante sottolineare come l'obbligo di assunzione dei costi possa scaturire non soltanto da un atto, bensì anche da un'omissione. Quale responsabile entra in linea di conto sia un perturbatore per comportamento (p. es. chi importa organismi nocivi o chi mette a fuoco il bosco gettando un mozzicone di sigaretta) sia un perturbatore per situazione (in particolare chi è proprietario di un fondo da cui provengono pericoli per la foresta). Indipendentemente dalla questione della impugnabilità, nel senso della prevenzione generale è importante che il principio di causalità venga sancito esplicitamente anche per il settore forestale.

Secondo il capoverso 2, viene esentato dall'obbligo di assunzione dei costi di cui al capoverso 1 chi prova che la minaccia o l'intervento nocivo è stato causato da forza maggiore o da grave colpa di un'altra parte. In altre parole, la forza maggiore e la grave colpa propria o di terzi rendono inadeguato il nesso causale naturale, di per sé dato, e portano a scagionare chi ha causato il danno. Questa possibilità di discolta corrisponde a varie altre norme sulla responsabilità inerenti al diritto in materia di ambiente, ad esempio a quelle dell'articolo 59a capoverso 3 LPAmb.

2.6.2 Sezione 2: Esecuzione

Art. 49 Confederazione

Capoverso 1^{bis}: conformemente all'articolo 49 capoverso 1, la Confederazione sorveglia l'esecuzione della legge forestale. Per adempiere in misura sufficiente a questa funzione di vigilanza, analogamente all'articolo 36 LPAmb deve essere autorizzata a coordinare le varie misure esecutive dei Cantoni e dei servizi federali interessati. In pratica, ciò accade così da sempre.

Capoverso 3: come la legge sull'agricoltura, anche la legge forestale deve dare al Consiglio federale la possibilità di delegare ad autorità subordinate il compito di emanare prescrizioni di natura prevalentemente tecnica o amministrativa (cfr. art. 177 cpv. 2 LAgr). L'ordinanza sulla protezione dei vegetali contiene già simili sottodeleghe (p. es. art. 5 cpv. 2, art. 14 cpv. 1, art. 15 cpv. 4 o art. 31 cpv. 3 OPV). Contrariamente alla parte riguardante l'agricoltura dell'ordinanza sulla protezione dei vegetali, per il settore forestale queste non hanno però basi legali sufficienti su cui poggiare. Al capoverso 3 viene perciò aggiunto un nuovo secondo periodo a tal fine.

Art. 55 n. 4 (nuovo) Modifica della legge sulla caccia

Analogamente all'articolo 26 capoverso 5 della legge forestale, anche la legge del 20 giugno 1986⁶⁰ sulla caccia (LCP) va integrata con una disposizione secondo cui la Confederazione può incaricare organizzazioni private, contro indennità, di svolgere controlli o di mettere in atto ulteriori misure di applicazione.

Con l'approvazione della mozione 10.3242, il Consiglio federale è incaricato di promuovere la protezione degli animali da reddito dai danni causati dai grandi predatori (protezione delle greggi). In conformità con le conoscenze acquisite negli ultimi anni, quale provvedimento più significativo nelle zone di estivazione si deve fare riferimento alla protezione con cani di protezione delle greggi. Per istituire il pertinente articolo sulla promozione, nell'ambito della politica agricola 2014-17 nella legge sulla caccia è stato inserito il nuovo capoverso seguente (approvato da entrambe le Camere): «La Confederazione promuove e coordina le misure dei Cantoni volte a prevenire i danni causati dalla selvaggina, segnatamente quelli causati dai grandi predatori agli animali da reddito» (art. 12 cpv. 5 LCP). Conformemente a quel capoverso, l'esecuzione della protezione delle greggi spetta ai Cantoni, mentre la promozione di misure di protezione delle greggi spetta all'UFAM, in conformità anche alla mozione 10.3242. Ai fini di un'organizzazione snella e di un impiego uniforme dei fondi della Confederazione, con un'aggiunta all'articolo 12 capoverso 5 LCP si intende garantire che l'UFAM possa incaricare organizzazioni private, contro indennità, di eseguire pertinenti compiti di coordinamento ed esecuzione della protezione delle greggi. Già nel quadro dell'attuale normativa giuridica, in virtù dell'articolo 10 capoverso 4 dell'ordinanza del 29 febbraio 1988⁶¹ sulla caccia (OCP), che consente la promozione di progetti regionali di protezione delle greggi, e dell'articolo 10^{bis} lettera g OCP, che promuove il coordinamento intercantonale, singole organizzazioni assumono taluni compiti, tuttavia non sovrani, ad esempio la Centrale di consulenza agricola AGRIDEA, che consiglia i Cantoni e gli agricoltori e promuove provvedimenti concreti, oppure l'associazione Cani da protezione delle greggi in Svizzera, che informa i detentori di cani quanto all'impiego conforme alla legge di cani da protezione delle greggi. Con la summenzionata integrazione, questa prassi consolidata va ripresa anche nel compito sovrano dell'UFAM della promozione della protezione delle greggi sull'insieme del territorio nazionale. La pertinente delega di compiti sovrani a organizzazioni esterne deve in particolare consentire, su mandato dell'UFAM, di versare ai singoli allevatori e detentori i fondi federali, assieme alla verifica se i cani meritano di essere sostenuti, così come l'UFAM lo disciplinerà nelle sue direttive sulla qualità di questi cani (allevamento, istruzione) e sulla gestione del rischio (detenzione, utilizzo). Con queste direttive vengono tra l'altro ridotti al minimo i conflitti e i rischi nell'utilizzo dei cani, andando così nel senso della mozione 10.3242. La prevista delega a organizzazioni qualificate con adeguate conoscenze specialistiche semplificherà la promozione e il coordinamento della protezione delle greggi e migliorerà quest'ultima.

⁶⁰ RS 922.0

⁶¹ RS 922.01

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Per i provvedimenti ai fini dell'adattamento ai cambiamenti climatici al di fuori delle foreste di protezione (art. 38b (nuovo)) sono necessari mezzi finanziari per un ammontare complessivo di circa 21 milioni di franchi l'anno. Tali mezzi ricorrono annualmente e servono alla necessaria prevenzione nei confronti delle prevedibili modifiche climatiche e delle loro conseguenze. Attualmente in questo settore vengono investiti ogni anno circa 11 milioni di franchi (cura dei giovani popolamenti), per cui il fabbisogno supplementare annuo è di 10 milioni di franchi. I mezzi finanziari necessari complessivamente si ripartiscono sui due settori seguenti:

- rigenerazione (adattamento di popolamenti in stazioni forestali sensibili al clima): fabbisogno supplementare di 10 milioni di franchi. In tale modo è possibile, entro il 2020, trattare circa il 25 per cento dei popolamenti sensibili al clima (totale 50 000 ha secondo stime dell'UFAM in base a dati dell'IFN3, il 4,1% della superficie forestale complessiva). Boschi sensibili al clima sono per esempio boschi di pini silvestri già morenti nelle Alpi centrali con molto legno secco ed elevato rischio di incendi di boschi (p. es. valle del Rodano, valle del Reno) o di zone prevalentemente secche nel Giura e a Sud delle Alpi. Rigenerazioni anticipate sono necessarie a garantire le molteplici prestazioni del bosco. In caso di riscaldamento del clima più marcato altre aree possono diventare stazioni forestali sensibili al clima;
- cura dei giovani popolamenti al di fuori delle foreste di protezione: 11 milioni di franchi, il che corrisponde alle spese effettuate oggi per la cura dei giovani popolamenti. In tale modo sono possibili annualmente interventi conformi alle esigenze climatiche in ben 11 000 ha di bosco giovane (0,9% della superficie forestale complessiva), tra cui la cura dei giovani popolamenti mediante il sostegno e la piantagione di specie in grado di adattarsi.

Per i provvedimenti ai fini dell'adattamento ai cambiamenti climatici (anche prevenzione) nella foresta di protezione (art. 37) è necessario un aumento dei mezzi finanziari esistenti per complessivi circa 10 milioni di franchi l'anno. In tale modo è possibile, entro il 2040, trattare circa il 25 per cento della superficie delle foreste di protezione critiche (68 000 ettari conformemente all'IFN3⁶², il 5,6% della superficie forestale complessiva), attraverso la rigenerazione anticipata di popolamenti instabili. Il finanziamento dei provvedimenti di adattamento nella foresta di protezione deve essere aumentato, altrimenti rischia di aumentare la quota di foreste di protezione critiche e, dal profilo economico, ne scaturirebbero costi elevati.

⁶² Brändli, U.-B. (Red.) 2010: *Schweizerisches Landesforstinventar. Ergebnisse der dritten Erhebung 2004-2006*. Birmensdorf, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio WSL. Berna, Ufficio federale dell'ambiente, UFAM, pag. 245.

Per le indennità per i provvedimenti contro i danni alla foresta al di fuori delle foreste di protezione (art. 37a (nuovo)) e l'indennità per costi (art. 37b (nuovo)) sono necessarie maggiori spese annue di 2 milioni di franchi da parte della Confederazione. Le spese possono oscillare annualmente in base alla situazione delle infestazioni. Con lo strumento degli accordi di programma su quattro anni è possibile conseguire un equilibrio dei costi e attenuare i picchi di spesa.

Per l'attuazione dell'articolo 34a (nuovo) riguardante la promozione del legno, sono necessari, come finora, 4 milioni di franchi (portare avanti provvedimenti come il Piano d'azione legno).

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per attuare le integrazioni della legge forestale, l'UFAM necessita di oneri per il personale a tempo indeterminato pari a una percentuale di occupazione di 300. Ne sono interessati in particolare i settori della protezione contro gli organismi nocivi (200%) e dei cambiamenti climatici (100%; si veda anche il n. 1.3).

Con la crescente globalizzazione aumenta anche la problematica dell'introduzione di organismi dannosi alloctoni. Per potere gestire le crescenti esigenze poste alla prevenzione e alla lotta contro i danni biotici nella foresta e gli alberi forestali nelle zone prative è necessaria, di stretta intesa con l'agricoltura, una percentuale di occupazione di 200 (2 posti a tempo pieno). Le nuove normative legali devono essere rese concrete, nuovi accordi di programma devono essere elaborati e attuati negli anni dal 2016. Inoltre, occorre sviluppare e adeguare strategie di lotta, e il controlling dei sussidi va sviluppato e messo in atto.

Nel settore dei cambiamenti climatici, per attuare le conoscenze risultanti dal «Forschungsprogramm Wald und Klimawandel» (programma di ricerca foresta e cambiamenti climatici) corrente è necessaria una percentuale di occupazione di 100 (1 posto a tempo pieno). Ne fanno parte in particolare l'evoluzione di adeguati provvedimenti selvicolturali, la delimitazione di ubicazioni sensibili al clima e lo sviluppo e l'attuazione di pertinenti accordi di programma compreso il controlling.

Della percentuale di occupazione complessiva di 300 (a tempo indeterminato), 100 possono essere compensati internamente all'UFAM, 200 verranno chiesti ex novo.

Aumenti

Dipartimento	Breve descrizione	Spese di personale fr.	Numero di posti
DATEC (UFAM)	Protezione dagli organismi nocivi	180 000	1
DATEC (UFAM)	Cambiamenti climatici (ridurre al minimo l'impatto e adattamento)	180 000	1

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Per i Cantoni il progetto ha ripercussioni che sono, da un lato, di tipo finanziario. La Confederazione accorda sussidi conformemente all'articolo 7 lettere c e d della legge del 5 ottobre 1990⁶³ sui sussidi (LSu) solo a condizione che anche i Cantoni vi

⁶³ RS 616.1

partecipino adeguatamente. La Confederazione può erogare sussidi per provvedimenti, che sostiene con aiuti finanziari e indennità, pari soltanto al 45 per cento circa degli oneri necessari in totale per raggiungere l'obiettivo. I costi rimanenti devono essere assunti dai Cantoni e dai proprietari di foreste e dagli altri attori, come ad esempio nel settore dello sfruttamento del potenziale di legno l'economia del legno.

Gli aiuti finanziari e le indennità supplementari richiesti di un'entità complessiva annua di 22 milioni di franchi da parte della Confederazione (2 mio. per provvedimenti contro i danni alla foresta al di fuori delle foreste di protezione, 10 mio. per provvedimenti riguardanti l'adattamento ai cambiamenti climatici al di fuori delle foreste di protezione e 10 mio. per provvedimenti riguardanti l'adattamento ai cambiamenti climatici nelle foreste di protezione), è di conseguenza da prevedere anche per i Cantoni un onere supplementare annuo di circa 22 milioni di franchi. Nei negoziati sugli accordi di programma, essi hanno di volta in volta chiesto un fabbisogno maggiore di quanto la Confederazione potesse considerare.

L'articolo 27 capoverso 3 determina modifiche di tipo organizzativo. In base alle nuove disposizioni, i Cantoni devono gestire un Servizio fitosanitario cantonale responsabile per i provvedimenti contro gli organismi nocivi nel settore sia della foresta sia dell'agricoltura. Vale a dire che i Cantoni dovranno rivedere le loro strutture per la foresta e l'agricoltura (cfr. n. 2.4.2, art. 27), al momento ancora divise. A medio termine è così possibile conseguire ottimizzazioni e aumenti dell'efficienza.

A causa delle accresciute esigenze poste alla prevenzione e alla lotta contro i pericoli biotici, è da prevedere un onere amministrativo supplementare nell'eseguire la protezione dei vegetali.

Il progetto ha effetti positivi sui Comuni, che sono proprietari di foreste e gestiscono aziende forestali (cfr. n. 3.3).

L'integrazione dell'articolo 12 capoverso 5 secondo periodo della legge sulla caccia (cfr. sopra n. 2.7) non implica che ogni Cantone debba costituire una propria struttura per eseguire la protezione delle greggi, ciò che mantiene più basse le ripercussioni di carattere organizzativo e di conseguenza finanziario per i Cantoni. In adempimento della mozione 10.3242, il Consiglio federale presenterà separatamente in un rapporto un calcolo approssimativo dettagliato dei costi della protezione delle greggi nel complesso

3.3 Ripercussioni per l'economia

Le novità sostanziali del presente progetto sono state sottoposte a una valutazione dal punto di vista dell'economia pubblica (VOBU)⁶⁴. I risultati principali della VOBU vengono riassunti qui di seguito.

3.3.1 Capacità di adattamento della foresta ai cambiamenti climatici

Una cura mirata dei giovani popolamenti promuove popolamenti stabili e in grado di adattarsi. Un effetto durevole può tuttavia essere realizzato soltanto in combinazione

⁶⁴ Per una politica ambientale il più efficace ed efficiente possibile si valutano le misure di politica ambientale mediante il metodo della valutazione dell'impatto sull'economia pubblica (VOBU) e si analizzano gli effetti ecologici, economici e sociali. Si veda www.bafu.admin.ch.

con altri provvedimenti quali il rimboschimento a seconda del luogo (p. es. mediante rinnovazione naturale) e il dirado delle perticaie.

Con contributi federali supplementari annui di 20 milioni di franchi, entro il 2040 è possibile trattare il 25 per cento della superficie delle foreste di protezione critiche ed entro il 2020 il 25 per cento dei popolamenti sensibili al clima (si veda il n. 3.1.1). Vi è da attendersi che il valore aggiunto conseguito con la cura dei giovani popolamenti (maggiore resistenza dei popolamenti contro gli eventi naturali estremi) superi i costi annuali. Per un impiego dei mezzi efficiente è importante una scelta accurata delle superfici e dei provvedimenti di cura da promuovere che rafforzano la capacità di adattamento dei giovani popolamenti.

In ragione dell'effetto positivo su varie prestazioni del bosco, la promozione della cura dei giovani popolamenti è di pubblico interesse. Grazie alla maggiore stabilità dei popolamenti vengono garantite a lungo termine le differenti funzioni della foresta, così che anche le ripercussioni in ambito economico (in particolare lo sfruttamento del legno) vanno giudicate in maniera prevalentemente positiva. La riparazione di danni che, senza provvedimenti, si verificherebbero in futuro, potrebbero causare costi maggiori di provvedimenti di adattamento tempestivi. Gli effetti collaterali vanno giudicati positivamente.

3.3.2 Prevenzione e riparazione dei danni alle foreste al di fuori delle foreste di protezione

Il sostegno a provvedimenti per la lotta contro casi di incidenti (al di fuori delle foreste di protezione) e per il rimboschimento in caso di incidente contribuisce alla conservazione qualitativa della foresta. Un rapido rimboschimento dei popolamenti interessati ha effetti positivi su differenti funzioni della foresta, quali la produzione di legname, il mantenimento della prestazione della foresta di protezione, la capacità di assorbimento del CO₂ o la depurazione dell'acqua potabile.

Il fabbisogno stimato oggi è di 2 milioni di franchi l'anno di fondi federali supplementari. Si tratta di costi supplementari davvero minimi, poiché per gestire gli incidenti sovraregionali e quelli nelle foreste di protezione il sostegno è assicurato da altri provvedimenti. In futuro, tuttavia, a causa dei cambiamenti climatici potrebbe crescere il fabbisogno di mezzi, ad esempio se dovesse crescere la frequenza degli incendi di boschi, della diffusione di organismi nocivi o delle tempeste a livello locale.

L'efficienza dei costi va inoltre giudicata rispetto alla situazione in cui non vengono presi provvedimenti: quali costi ne risulterebbero (a lungo termine), se per i relativi interventi non fossero disponibili mezzi finanziari? Considerando i notevoli costi successivi o le mancate entrate, si deve presupporre che il provvedimento sia efficiente sotto il profilo dei costi. Costi successivi o perdite di entrate evidenti risultano ad esempio in caso di calamità causate da bostrico nei boschi di conifere o dalle conseguenze negative della forte diffusione di altri organismi nocivi.

In particolare l'allestimento del legname da tempesta, ma anche quello del legname bostricato, è pericoloso. Si generano però maggiore valore aggiunto e più posti di lavoro che senza provvedimenti (ossia, non fare niente). Va giudicato piuttosto negativamente che l'immediato rimboschimento può impedire un processo naturale. I casi di incidenti possono avere influssi positivi sulla biodiversità e sullo sviluppo di nicchie ecologiche. Nel singolo caso, i provvedimenti devono perciò essere sintonizzati sulle differenti funzioni della foresta.

Questo provvedimento è difendibile sotto il profilo politico-istituzionale. Gli effetti collaterali sono comparativamente esigui e vanno giudicati in maniera prevalentemente positiva.

3.3.3 Promozione del legno

Il nuovo articolo sulla promozione del legno (art. 34a) rafforza la base della vigente politica della risorsa legno della Confederazione⁶⁵. La ragione del pubblico interesse a un maggiore utilizzo del legno va ricercata nel fatto che lo sfruttamento del legno presenta effetti sinergici con altre funzioni della foresta ovvero con obiettivi riguardanti l'ecologia, la socialità e la società. Uno sfruttamento del legno (sostenibile) che soddisfi gli obiettivi della Politica forestale 2020 ci sarà però soltanto quando le condizioni generali necessarie a tale scopo renderanno possibili strutture imprenditoriali abbastanza competitive. Nel complesso sistema dell'economia forestale e del legno, con molteplici attori pubblici e privati, creare i presupposti necessari è un processo a lungo termine. Hanno l'obbligo in tal senso non soltanto le imprese, bensì anche gli enti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni), che fissano importanti condizioni generali e possono creare incentivi. La promozione del maggiore sfruttamento del legno va dunque considerata un compito a lungo termine.

Secondo la valutazione dell'UFAM e dei principali attori, lo stato del raggiungimento dell'obiettivo della politica della risorsa legno (orizzonte temporale fino al 2020) è buono. Si evidenzia in particolare che mediante la promozione da parte della Confederazione è stato possibile dare impulsi decisivi specialmente nel settore delle costruzioni in legno (p. es. protezione contro gli incendi e isolamento acustica).

3.4 Ripercussioni per la società

La popolazione svizzera ha un'ampia conoscenza delle molteplici funzioni del bosco e sa apprezzarle⁶⁶. Inoltre ritiene che le prestazioni del bosco a favore della collettività possono costare qualcosa⁶⁷.

Tutte le funzioni del bosco sono considerate da importanti ad assolutamente importanti. Il giudizio delle funzioni prioritarie del bosco da parte della collettività coincide sostanzialmente con la «Politica forestale 2020», da noi adottata nell'agosto del 2011.

La presente integrazione all'attuazione della Politica forestale 2020 rafforza l'adempimento a lungo termine di tutte le prestazioni del bosco e quindi anche della sua funzione sociale.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Il progetto migliora la protezione della foresta in quanto rafforza la prevenzione e la riparazione dei danni alle foreste e prevede provvedimenti per l'adattamento ai cambiamenti climatici. Ha i suoi effetti positivi sull'equilibrio ecologico. Per il fatto di promuovere lo sfruttamento del legno in ambito sostenibile, il progetto riduce

⁶⁵ Consultabile al sito: www.bafu.admin.ch/wald/ > Politica forestale della Confederazione

⁶⁶ UFAM e WSL (edit.) 2012: La popolazione svizzera e il bosco. Risultati del secondo monitoraggio socioculturale del bosco (WaMos 2) realizzato tra la popolazione. Ufficio federale dell'ambiente, Berna e Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio WSL, Birmensdorf.

⁶⁷ Scheda WaMos2: bosco multifunzionale. Comunicato stampa UFAM del 17 febbraio 2012

indirettamente l'utilizzo di risorse non rinnovabili. La promozione di provvedimenti per l'adattamento ai cambiamenti climatici diminuisce i rischi di catastrofi ambientali. Mediante provvedimenti di adattamento, la foresta stessa diventa più resistente. In tal modo si garantiscono anche in futuro la funzione di protezione, importante per l'economia nazionale, e altre prestazioni del bosco. Nel complesso, le ripercussioni del progetto per l'ambiente sono perciò positive.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio sul programma di legislatura 2011–2015 del 25 gennaio 2012⁶⁸ né nel decreto federale sul programma di legislatura 2011–2015 del 15 giugno 2012⁶⁹. Il «disbrigo dei dossier pendenti in materia di politica forestale» era però già contenuto nel programma di legislatura 2007–2011⁷⁰ quale oggetto annunciato nelle linee direttive (art. 14 n. 68). Con la modifica della legge forestale decisa nella primavera del 2012 i dossier pendenti in materia di politica forestale sono stati sbrigati soltanto nel settore della superficie forestale. La modifica della legge forestale è inoltre opportuna in quanto necessaria all'attuazione della Politica forestale 2020, la quale si fonda su basi ampie.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

4.2.1 Politica forestale 2020

Il progetto poggia sulla Politica forestale 2020⁷¹, adottata il 31 agosto 2011 dal Consiglio federale in sostituzione di quello che finora è stata la base della politica forestale, il Programma forestale, il Programma forestale svizzero (PF-CH) del 2004. Elementi nuovi nella Politica forestale 2020 sono in particolare gli obiettivi fissati nei settori dei cambiamenti climatici e dello sfruttamento del legno. Si intende sfruttare il potenziale sostenibile di utilizzo del legno e preservare la foresta quale ecosistema dinamico, affinché sia in grado di fornire le sue prestazioni, ossia proteggere contro i pericoli naturali, fornire legname, costituire un'area di svago e un habitat per flora e fauna, fornire acqua potabile e immagazzinare CO₂, anche se le condizioni climatiche sono in mutamento. Rappresentati dalla Conferenza dei direttori forestali cantonali, i Cantoni si sono di massima espressi positivamente sugli orientamenti della Politica forestale 2020. Anche gli attori di economia, ambiente, formazione e ricerca sono stati coinvolti nella loro elaborazione.

Con la presente modifica della legge forestale il Consiglio federale si attiene sostanzialmente alla Politica forestale 2020. Il Governo ha altresì esaminato provvedimenti per un migliore accesso alle risorse al di fuori delle foreste di protezione, ma non considera una simile promozione un compito federale.

68 FF 2012 305

69 FF 2012 6413

70 FF 2008 7474

71 FF 2008 7474

4.2.2 Strategia Biodiversità Svizzera

La «Strategia Biodiversità Svizzera»⁷², approvata dal Consiglio federale il 25 aprile 2012, deve garantire una biodiversità variegata, in grado di adattarsi ai cambiamenti e una preservazione a lungo termine dei suoi servizi ecosistemici. A tale scopo il Governo prevede dieci obiettivi strategici. L'obiettivo per il settore dell'economia forestale e di altri settori di utilizzo è la gestione sostenibile delle risorse naturali entro il 2020, affinché sia garantita la salvaguardia degli ecosistemi e dei loro servizi, nonché delle specie e della diversità genetica⁷³. I campi d'azione definiti per l'economia forestale sono in sintonia con gli obiettivi, gli orientamenti strategici e i provvedimenti della Politica forestale 2020 nel settore della biodiversità. La presente revisione della legge forestale non pregiudica l'attuazione della «Strategia Biodiversità Svizzera» ed è quindi compatibile con essa.

4.2.3 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012 - 2015

La Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012 – 2015⁷⁴, adottata dal Consiglio federale il 27 gennaio 2012, considera una sfida per il bosco il fatto che in Svizzera il legno dei boschi sia utilizzato in misura inferiore alla loro capacità di rigenerazione, mentre nel mondo intero l'accento è posto sulla protezione dei boschi da uno sfruttamento eccessivo. Per quanto riguarda la politica energetica e climatica il Governo ritiene tuttavia che occorra un aumento dell'impiego di legname indigeno anche per scopi energetici e del valore aggiunto creato su scala nazionale⁷⁵. Con l'articolo 34a (nuovo) si affronta questa sfida. Nell'ambito dei provvedimenti in corso, la Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012 – 2015 rinvia alla Politica forestale 2020 e alla politica della risorsa legno⁷⁶. I presenti adeguamenti della legge forestale fanno in modo che l'equilibrio delle tre dimensioni della sostenibilità e delle differenti funzioni della foresta sia garantito anche in futuro e corrisponda così alla Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012 – 2015.

4.2.4 Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera

La strategia del Governo fissa le condizioni generali affinché gli uffici federali procedano in modo coordinato nell'adattamento ai cambiamenti climatici. La prima parte della strategia di adattamento contiene le sfide, gli obiettivi e i campi d'intervento per l'adeguamento ed è stata da adottata dal Consiglio federale il 2 marzo 2012⁷⁷. La seconda parte dovrebbe essere presentata a fine 2013 e intende mostrare come la Svizzera si prefigge di raggiungere tali obiettivi e vincere le sue sfide. Conformemente alla prima parte della strategia, le misure di adattamento nella foresta devono eliminare i rischi esistenti, aumentare la capacità di adattamento mediante un rinnovamento mirato e prevenire i rischi futuri. Sempre secondo la strategia, l'attuazione da parte della Confederazione deve avvenire nel quadro della Politica forestale 2020 [della Confederazione]. Il progetto soddisfa questa esigenza, rendendo ora possibile, come richiesto, promuovere provvedimenti al di fuori delle foreste di protezione per prevenire e combattere gli organismi nocivi. Inoltre, la cura

⁷² FF 2012 6465

⁷³ FF 2012 6520

⁷⁴ Rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 2012 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012 - 2015. Consultabile al sito: www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile

⁷⁵ Rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 2012 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012 - 2015, pag. 35

⁷⁶ Rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 2012 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012 - 2015, pag. 36

⁷⁷ FF 2012 3365

dei giovani popolamenti viene maggiormente adattata alle esigenze dei cambiamenti climatici e ampliata quanto all'estensione della superficie da trattare (compresa la foresta di protezione).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La costituzionalità dell'articolo 21a (nuovo) (Sicurezza sul lavoro) si fonda sull'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale, che consente alla Confederazione di disciplinare l'esercizio dell'attività economica privata e di adottare provvedimenti di polizia economica al fine di proteggere la vita e la salute della popolazione.

Le altre disposizioni di questo progetto si fondano sull'articolo 77 Cost., che obbliga la Confederazione a provvedere affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative (cpv. 1) e a tali scopi la autorizza a emanare principi sulla protezione delle foreste (cpv. 2) e a promuovere provvedimenti per la conservazione delle foreste (cpv. 3).

Da un lato, un maggiore utilizzo del legno rafforza l'economia forestale e corrisponde così allo scopo della legge forestale per cui l'economia forestale va promossa e tutelata (art. 1 cpv. 1 lett. d). Dall'altro, agevola la rigenerazione ed è il presupposto per una gestione sostenibile della foresta, per una sufficiente stabilità delle foreste e per garantire le funzioni della foresta. Con l'articolo 77 Cost., anche l'articolo 34a (nuovo) sulla promozione del legno ha così una base costituzionale sufficiente. Poiché la disposizione volta a migliorare le vendite di legname e l'utilizzazione del legno prevede soltanto strumenti neutrali dal punto di vista della concorrenza (cfr. n. 2.5.2), è compatibile con l'articolo 94 capoverso 1 Cost..

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Alla Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio 1992), sottoscrivendo la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile della foresta (forest principles) e il capitolo 11 del programma d'azione Agenda 21, la Svizzera si è impegnata a favore di una gestione sostenibile della foresta. Questo significa in concreto gestire e utilizzare le foreste e i terreni forestali nelle forme e a un tasso di utilizzazione tali da mantenere la loro biodiversità, produttività, capacità di rinnovazione, vitalità e una potenzialità che garantisca, ora e in futuro, importanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale e tali da non comportare danni ad altri ecosistemi⁷⁸. Con la firma della Convenzione del 5 giugno 1992⁷⁹ sulla diversità biologica, la Svizzera si è impegnata a preservare, a promuovere e a utilizzare in modo sostenibile questa risorsa preziosa. La Politica forestale 2020 e il presente disegno di legge sono in sintonia con gli impegni, in particolare con il Piano strategico per la biodiversità 2011 – 2020 e gli Obiettivi di Aichi sulla biodiversità⁸⁰.

⁷⁸ Definizione generale di «gestione sostenibile delle foreste» (risoluzione H1, Helsinki, 1993)

⁷⁹ RS **0.451.43**

⁸⁰ www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf

Per quanto riguarda il rapporto con l'UE, l'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972⁸¹ tra la Confederazione Svizzera e l'UE sancisce che le Parti rinunciano a ogni aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni nel commercio con l'UE. Le nuove disposizioni legali per promuovere il legno vanno di conseguenza impostate in maniera non discriminante e neutrale dal punto di vista della concorrenza quanto alla loro attuazione.

Nell'Accordo del 21 giugno 1999⁸² tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (accordo agricolo), il nostro Paese si è impegnato, nel commercio con prodotti agricoli, a ridurre gli ostacoli tecnici nel settore fitosanitario. Determinante in tal senso è l'allegato 4 relativo al settore fitosanitario (art. 5 cpv. 1). Gli articoli 26 segg. del presente progetto di legge sono compatibili con le corrispettive disposizioni. In particolare, per gli sforzi congiunti nella lotta contro gli organismi oolotoni invasivi, è ancora vero che la Svizzera e l'UE hanno legislazioni simili in materia di misure di protezione contro l'introduzione e la propagazione di organismi nocivi ai vegetali, ai prodotti vegetali o ad altri oggetti (all. 4 art. 2 par. 1 accordo agricolo). Considerato l'obiettivo dell'accordo agricolo di ridurre gli ostacoli tecnici al commercio, il divieto di importazione di cui all'articolo 26 capoverso 2 lettera e LFO è il provvedimento più incisivo. Già la legge sull'agricoltura dà però esplicitamente al Consiglio federale la possibilità, in determinati casi, di emanare un divieto di importazione (art. 152 cpv. 2 lett. d LAgr). Attualmente, con le esigenze poste dall'ordinanza sulla protezione dei vegetali, è garantita un'attuazione dei principi fitosanitari legali compatibile con l'accordo agricolo, ciò che sarà il caso anche in futuro.

Parimenti conformi sono gli articoli 26 segg. del presente progetto di legge riguardanti la protezione dei vegetali con le disposizioni della Convenzione internazionale del 6 dicembre 1951⁸³ per la protezione dei vegetali (IPPC). Essa chiede alle Parti contraenti di assicurare un'azione comune ed efficace contro la diffusione e l'introduzione dei nemici dei vegetali e prodotti vegetali e di promuovere l'adozione di misure a questo effetto (art. I) e contiene in particolare la possibilità di imporre restrizioni all'importazione, al fine di lottare contro l'introduzione di organismi nocivi [dei nemici dei vegetali e dei prodotti vegetali] (art. VI n. 1).

5.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002⁸⁴ sul Parlamento, l'Assemblea federale emana le disposizioni importanti che contengono norme di diritto (come le presenti) sotto forma di legge federale.

5.4 Subordinazione al freno delle spese

Con l'articolo 37a (nuovo) e l'articolo 38b (nuovo), il progetto contiene due disposizioni che comportano nuove spese ricorrenti superiori a 2 milioni di franchi e sono perciò subordinate al freno alle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.. Le spese nell'ambito dell'articolo 37b (nuovo) non supereranno questo limite, mentre le altre disposizioni sui sussidi non comportano alcuna nuova spesa,

81 RS 0.632.40

82 RS 0.916.026.81

83 RS 0.916.20

84 RS 171.10

bensì fondono unicamente le spese esistenti in una nuova forma (accordo di programma in luogo di singola decisione, cfr. art. 38a cpv. 1 lett. b^{bis}) o sono sancite in maniera molto più chiara a livello di legge (promozione del legno, cfr. art. 34a).

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Con l'articolo 37a (nuovo) e l'articolo 38b (nuovo), il progetto contiene due nuove disposizioni sui sussidi che consentono l'indennità dei provvedimenti cantonali contro gli organismi nocivi al di fuori delle foreste di protezione e il sostegno mediante aiuti finanziari di provvedimenti di adattamento ai cambiamenti climatici. Le nuove fattispecie di sussidio sono imprescindibili per garantire a lungo termine le tre funzioni della foresta e della conservazione della foresta (cfr. n. 2.5.3, art. 37a (nuovo) e art. 38b (nuovo)).

Secondo l'articolo 16 capoverso 3 LSu, gli aiuti finanziari e le indennità sono di regola concessi ai Cantoni sulla base di accordi di programma. L'articolo 37a (nuovo) e l'articolo 38b (nuovo) sono conformi a questo requisito.

5.6 Delega di competenze legislative

Per garantire meglio la sicurezza sul lavoro nell'intera foresta svizzera, conformemente all'articolo 21a (nuovo) capoverso 1 LFo viene introdotto l'obbligo della prova di disporre di un attestato di formazione riconosciuto dalla Confederazione per svolgere a titolo oneroso lavori di raccolta del legname. Per garantire che ciò avvenga, l'articolo 21a (nuovo) capoverso 2 LFo prevede una norma di delega per determinare i requisiti per l'ottenimento di questi attestati di formazione. Il Consiglio federale stabilisce i requisiti per una simile formazione. L'esecuzione spetta ai Cantoni.

Il Consiglio federale procederà ad altri concretamenti necessari in virtù delle modifiche, in particolare degli articoli 26 e 27a (nuovo), nell'ordinanza sulla foreste e nell'ordinanza sulla protezione dei vegetali, a emanare disposizioni esecutive in base alla sua competenza (art. 182 cpv. 2 Cost. e art. 49 cpv. 3 LFo).

5.7 Protezione dei dati

Per l'attuazione del progetto non sono necessari né l'elaborazione di dati personali, né altri provvedimenti che potrebbero avere ripercussioni sulla protezione dei dati.