



30 aprile 2013

Iniziativa parlamentare ***Flessibilizzazione della politica in materia di*** ***superficie boschiva (09.474) e*** **iniziativa parlamentare** ***Pianificazione del territorio. Disposizioni sul*** ***deposito di materie prime indigene rinnova-*** ***bili (10.470) –*** **Modifica dell'ordinanza sulle foreste**

Rapporto esplicativo

1 Premessa

Nel XIX secolo le foreste in Svizzera furono fortemente minacciate a causa dell'eccessivo sfruttamento messo in atto per rifornire di legname l'industria in espansione. Il massiccio disboscamento causò gravi problemi (piene, erosione ecc.), ai quali il legislatore rispose emanando, nel 1876, la legge sulla polizia delle foreste in cui sancì il principio fondamentale del divieto di dissodamento. Da allora, la superficie boschiva ha riguadagnato terreno, tanto che in alcune aree delle Alpi, delle Prealpi e del Giura si registra perfino un'espansione spontanea della foresta. Considerata tale estensione, in queste aree l'obbligo del compenso in natura risulta in molti casi poco opportuno. Pertanto, soprattutto tra i Cantoni interessati, si è fatta strada la richiesta di privilegiare provvedimenti di compensazione alternativi quali misure di valorizzazione a favore della natura e del paesaggio, che possono tra l'altro contribuire a risolvere eventuali conflitti con le superfici rurali (Iniziativa parlamentare - Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva [09.474] - Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati [CAPTE-S], del 3 febbraio 2011, pag. 5).

Nel 2008 il Parlamento ha convenuto di non entrare nel merito del progetto di modifica, presentato dal Consiglio federale, della legge federale sulle foreste (legge forestale, LFo; RS 921.0), nel quale erano contenute diverse disposizioni volte a risolvere il problema dell'espansione indesiderata della superficie boschiva. Il 25 giugno 2009 la CAPTE-S ha pertanto deciso di elaborare l'iniziativa «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» (09.474). Anche se l'iniziativa prevede principalmente una serie di adeguamenti della legge forestale, la CAPTE-S ritiene indispensabile procedere con un approccio integrato, che contempli anche la pianificazione del territorio e la politica agricola. Ne consegue che i lavori legislativi in corso in questi ambiti (revisione parziale della legge del 22 giu-

gno 1979 sulla pianificazione del territorio [LPT; RS 700], Politica agricola 2014–2017 e ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti [SPD]) dovranno essere opportunamente conciliati con le modifiche apportate alla legge forestale (cfr. Rapporto CAPTE-S, ibid., pagg. 14-17).

Uno degli obiettivi della modifica della legge forestale, adottata dall'Assemblea federale il 16 marzo 2012, è quello di rendere più flessibili le regole concernenti il rimboschimento compensativo, così da adeguarle maggiormente alle condizioni reali. In determinati casi devono pertanto essere possibili alcune deroghe (art. 7 cpv. 2 e 3 LFo) al principio del compenso in natura nella medesima regione (art. 7 cpv. 1 LFo). In aggiunta, ai Cantoni viene data la possibilità di delimitare un margine statico laddove, anche al di fuori delle zone edificabili, intendono impedire l'avanzamento della foresta (art. 10 cpv. 2 LFo).

Il termine di referendum contro la modifica della legge forestale, fissato al 5 luglio 2012, è trascorso infruttuosamente.

Inoltre la CAPTE ha deciso di elaborare l'iniziativa «Pianificazione del territorio. Disposizioni sul deposito di materie prime indigene rinnovabili» (10.470) volta a disciplinare per legge la costruzione nelle foreste di depositi coperti di legna da ardere. A seguito della procedura di consultazione (svoltasi dal 15 dicembre 2011 al 30 marzo 2012), la CAPTE-N ha tenuto presente l'obiezione secondo cui la revisione della legge è superflua. Ha pertanto deciso che le modifiche adottate devono essere inserite nell'ordinanza sulle foreste e ha invitato il Consiglio federale a provvedere di conseguenza. Sulla base dei risultati della consultazione, la maggioranza della CAPTE-N ha deciso che il rilascio di un'autorizzazione non deve più essere subordinato all'esame di eventuali alternative nella zona edificabile. Secondo la Commissione, le costruzioni di questo genere devono essere autorizzate in particolare se servono alla gestione regionale della foresta, se l'ubicazione prevista è appropriata e se le dimensioni delle costruzioni sono conformi alle condizioni della regione.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Quadro d'insieme

La modifica della legge forestale adottata dal Parlamento riguarda le prime due sezioni («Dissodamento e accertamento del carattere forestale» e «Foresta e pianificazione del territorio») del capitolo 2 della legge forestale («Protezione della foresta da interventi nocivi»). Le modifiche apportate a livello di legge rendono ora necessaria anche una revisione parziale dell'ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste (OFo; RS 921.01). A essere interessate sono le disposizioni contenute nelle prime due sezioni («Dissodamento» e «Accertamento del carattere forestale») del capitolo 2 («Protezione delle foreste da interventi nocivi») dell'ordinanza. Occorre in particolare precisare alcuni concetti giuridici indeterminati.

Con riferimento all'attuazione dell'iniziativa della Commissione (10.470) attraverso l'adeguamento dell'ordinanza sulle foreste, le condizioni per la costruzione di edifici ed impianti forestali, che comprendono anche depositi coperti di legna da ardere, sono disciplinate nella sezione 4 («Edifici ed impianti in foresta») del capitolo 2 («Protezione delle foreste da interventi nocivi»).

2.2 Rimboschimento compensativo

2.2.1 Introduzione

In linea di principio, il compenso in natura deve avvenire sotto forma di rimboschimento compensativo (piantazione/ricrescita naturale), effettuato con essenze stanziali nella medesima regione in cui è avvenuto il dissodamento (art. 7 cpv. 1 LFo). Questo principio resta di per sé valido. La regolamentazione vigente ammette tuttavia che, in seconda priorità, il dissodamento possa essere compensato in un'altra regione (attuale art. 7 cpv. 2 LFo). La principale modifica dell'articolo 7 LFo consiste nella soppressione di questa possibilità: in futuro, in presenza dei presupposti stabiliti nell'articolo 7 LFo, in seconda priorità le autorità esecutive potranno ordinare direttamente delle misure a favore della prote-

zione della natura e del paesaggio (art. 7 cpv. 2 LFo) oppure, in casi specifici definiti in modo esaustivo, rinunciare del tutto a un rimboschimento compensativo (art. 7 cpv. 3 LFo).

Nel progetto della CAPTE-S del 3 febbraio 2011, l'articolo 7 capoverso 2 LFo prevedeva originariamente la possibilità di rinunciare al compenso in natura *per riguardo ad aree agricole privilegiate e zone di pregio ecologico o paesistico particolare* (a condizione che venissero adottati provvedimenti equivalenti al rimboschimento compensativo a favore della protezione della natura e del paesaggio). Successivamente il Consiglio degli Stati aveva deciso di ammettere la possibilità di rinunciare al compenso in natura *soltanto nelle zone con area forestale in crescita*. Nel Consiglio nazionale si è argomentato tuttavia che una simile disposizione avrebbe finito addirittura per inasprire la normativa in vigore. Pertanto, a seguito dell'intervento del relatore della CAPTE-S, il Consiglio nazionale ha infine approvato una versione di compromesso, nella quale si fa una chiara distinzione tra le zone con area forestale in crescita e le altre zone, dove la rinuncia al compenso in natura è ammessa solo in casi eccezionali – e il carattere di eccezionalità è stato espressamente sottolineato nel relativo dibattito (Boll. Uff. 2012 S 249). In virtù del nuovo articolo 7 capoverso 2 LFo, invece del compenso in natura è quindi possibile adottare provvedimenti equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio:

- a. *nelle zone con area forestale in crescita;*
- b. *nelle altre zone, in casi eccezionali, per preservare le superfici coltivate agricole e le zone di pregio ecologico o paesistico particolare.*

Il nuovo articolo 7 capoverso 3 LFo elenca i casi in cui è possibile rinunciare interamente al rimboschimento compensativo, ovvero: in caso di dissodamento di estensioni boschive cresciute spontaneamente negli ultimi 30 anni¹, effettuato al fine di recuperare terreni agricoli, in caso di dissodamento volto a garantire la protezione contro le piene e la rivitalizzazione delle acque e, infine, in caso di dissodamento per conservare e valorizzare i biotopi. Ne consegue che, in determinati casi, può venir meno sia l'obbligo di fornire un compenso in natura sia quello di adottare provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. Se il dissodamento è volto a garantire la protezione contro le piene e la rivitalizzazione delle acque, i necessari provvedimenti di valorizzazione, conformi alla legge del 21 giugno 1991 sulla sistemazione dei corsi d'acqua (RS 721.100) e alla legge del 24 giugno 1991 sulla protezione delle acque (RS 814.20) potranno, in molti casi, essere qualificati quali misure equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio e, in quanto tali, ottempereranno in misura sufficiente dal punto di vista qualitativo all'obbligo di rimboschimento compensativo di cui all'articolo 7 capoverso 2 LFo (Rapporto CAPTE-S, *ibid.*, pag. 22). In caso di progetti di protezione contro le piene o di rivitalizzazione va ad esempio mantenuta o creata, nei limiti del possibile, una vegetazione ripuale consona al luogo. In futuro si potrà rinunciare al rimboschimento compensativo in particolare per le aree che non possono più essere ricoperte dal bosco. Questo principio sarà sancito nell'ordinanza sulle foreste e nell'«Aiuto all'esecuzione - Dissodamenti e rimboschimenti compensativi»².

2.2.2 Rinuncia al compenso in natura nelle zone con area forestale in crescita

Conformemente al nuovo articolo 7 capoverso 2 lettera a LFo, nelle zone con area forestale in crescita è possibile rinunciare al compenso in natura (a condizione che siano adottati provvedimenti equivalenti al rimboschimento compensativo a favore della protezione della natura e del paesaggio). Questa disposizione è stata accolta dal Parlamento nel corso della deliberazione.

L'obbligo di conservare l'area forestale, sancito nell'articolo 3 LFo, costituisce un principio fondamentale della legislazione sulle foreste (Jaissle, «Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung» [la definizione dinamica della foresta e la pianificazione del territorio], tesi, Zurigo 1994, pag. 35, in tedesco). È da questo obbligo generale, così come dal divieto di modificare la ripartizione regionale dell'area forestale, che deriva l'obbligo fondamentale del compenso in natura, ovvero del rimboschi-

¹ Il criterio determinante è rappresentato dall'età del popolamento (Rapporto CAPTE-S, *ibid.*, pag. 22).

² «Aiuto all'esecuzione Dissodamenti e rimboschimenti compensativi. Condizioni per il cambiamento di destinazione dell'area boschiva e modalità di compensazione». Ufficio federale dell'ambiente (ed.), Berna. Pratica ambientale n. 1205, 29 pagine.

mento compensativo effettuato su una superficie di pari estensione situata nella medesima regione (Jaissle, ibid., pag. 150; FF 1988 III 157). Un'attenuazione dell'obbligo di fornire un compenso in natura presuppone pertanto l'adozione di un approccio sovraordinato di pianificazione del territorio. Ecco perché l'articolo 8a OFo richiede ai Cantoni di designare ufficialmente le zone con area forestale in crescita. Così facendo, si rafforza anche la certezza del diritto per i richiedenti, oltre a semplificare il lavoro delle autorità esecutive. Per garantire l'esecuzione a livello di singolo caso i Cantoni devono aver preventivamente designato le regioni in cui l'area forestale è in espansione.

2.2.3 Rinuncia eccezionale al compenso in natura per riguardo a terre coltivate e a zone di pregio ecologico o paesistico particolare

Al di fuori delle zone con area forestale in crescita, il nuovo articolo 7 capoverso 2 lettera b LFo prevede la possibilità di rinunciare al compenso in natura – anche se soltanto in casi eccezionali – al fine di preservare terre coltivate e zone di pregio ecologico o paesistico particolare (a condizione che, a titolo di rimboschimento compensativo, vengano adottati provvedimenti equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio).

Già nel 2008, nel messaggio concernente la legge forestale, il Consiglio federale aveva sostenuto come, alla luce dell'inasprirsi dei conflitti dovuti alla scarsità di terreni nel nostro Paese, fosse ormai palese la necessità di allentare le condizioni per un rimboschimento compensativo (FF 1988 III 157). Proprio per questa ragione, anche il diritto vigente prevede la possibilità di preservare aree agricole privilegiate e zone di pregio ecologico o paesistico particolare. In passato, la conseguenza giuridica di tale deroga era tuttavia che il compenso in natura veniva effettuato in un'altra regione (attuale art. 7 cpv. 2 LFo), mentre con la nuova legge la compensazione dovrà avvenire tramite l'adozione di provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio (art. 7 cpv. 2 LFo).

Un'altra novità è che l'espressione «aree agricole privilegiate» ha ceduto il posto a quella, più generica, di «terre coltivate». L'articolo 7 capoverso 2 lettera b LFo è stato tuttavia formulato in modo tale da dare carattere di eccezionalità alla salvaguardia delle terre coltivate, una circostanza che il relatore della CAPTE-N, responsabile dell'attuale formulazione del nuovo articolo 7 capoverso 2 LFo, ha tenuto a precisare (Boll. Uff. 2012 S 249).

Poiché il compenso in natura non può essere effettuato in aree già ricoperte da boschi (che occupano, secondo quanto risulta dalla Statistica della superficie 1992/97, il 31 % del territorio nazionale) né sulle superfici improduttive (25 %), rimangono come potenziali superfici di compenso quelle agricole (37 %) e quelle di insediamento (7 %). Tuttavia, il prezzo elevato dei terreni e la definizione statica della foresta in corrispondenza delle zone edificabili rendono di fatto impossibile compensare un dissodamento su superfici di insediamento; in molti casi, inoltre, una simile soluzione sarebbe poco opportuna sotto il profilo della pianificazione del territorio. Ne consegue pertanto che il compenso in natura può avvenire in definitiva soltanto su superfici agricole (= terre coltivate). Per impedire che la rinuncia al compenso in natura passi da eccezione a regola, l'articolo 9 capoverso 1 OFo rivisto istruisce le autorità esecutive, nell'ambito della salvaguardia eccezionale di terre coltivate conformemente all'articolo 7 capoverso 2 lettera b LFo, a desistere dal compenso in natura in particolare nel caso di superfici per l'avvicendamento delle colture.

2.2.4 Menzione nel registro fondiario in caso di dissodamento volto a recuperare terreni agricoli

In virtù del nuovo articolo 7 capoverso 3 lettera a LFo, è possibile rinunciare del tutto al rimboschimento compensativo in caso di dissodamento di estensioni boschive cresciute spontaneamente negli ultimi 30 anni effettuato al fine di recuperare terreni agricoli. Se nel corso dei 30 anni successivi il terreno agricolo così recuperato è destinato a un'altra utilizzazione, l'articolo 7 capoverso 4 LFo impone comunque l'obbligo di compensare il dissodamento a posteriori. Quest'obbligo serve a tutelare il terreno agricolo recuperato nel lungo termine e a evitare abusi (Rapporto della CAPTE-S del 3 febbraio 2011, ibid., pag. 23). A garanzia dell'obbligo di compensazione a posteriori in caso di cambiamenti nella destinazione d'uso del terreno, il nuovo articolo 11 capoverso 1 OFo stabilisce l'obbligo di iscrivere, su

indicazione della competente autorità forestale cantonale, un'opportuna menzione sulla parcella di terreno agricolo ricavata o ampliata mediante dissodamento.

2.3 Delimitazione di margini statici per la foresta al di fuori delle zone edificabili

In futuro, conformemente all'articolo 10 capoverso 2 lettera b LFo, sarà possibile delimitare margini per la foresta anche al di fuori delle zone edificabili, laddove il Cantone intenda impedirne un ulteriore avanzamento. In base all'articolo 13 capoverso 2 LFo, una volta delimitati tali margini, i nuovi popolamenti sviluppatasi al di fuori di essi non saranno considerati foreste. Essi aboliscono pertanto, a livello locale, la definizione dinamica di foresta di cui all'articolo 2 capoverso 1 LFo. Finora i cosiddetti margini «statici» erano ammessi solamente per delimitare le aree forestali dalle zone edificabili.

Conformemente all'articolo 10 capoverso 2 lettera a LFo, il presupposto per la delimitazione di margini statici per la foresta al di fuori delle zone edificabili è la volontà del Cantone di impedire un'espansione dell'area forestale nelle zone interessate. Queste ultime non devono necessariamente coincidere con le «zone con area forestale in crescita» di cui all'articolo 7 capoverso 2 lettera a LFo. In genere, un Cantone delimiterà alcune aree conformemente all'articolo 10 capoverso 2 lettera a LFo soprattutto dove teme che l'area forestale possa espandersi. In analogia all'articolo 7 capoverso 2 lettera a LFo, la delimitazione di tali aree richiede l'adozione di un approccio sovraordinato, per far sì che i provvedimenti necessari per mantenere aperte queste superfici possano essere armonizzati a livello intersettoriale. Un simile approccio è quello che permette di raggiungere al meglio l'obiettivo auspicato, ovvero che i margini effettivi delle foreste corrispondano il più possibile a quelli sanciti in ambito normativo. Il fatto di delimitare margini statici per le foreste al di fuori delle zone edificabili risulterebbe altrimenti privo di senso. Durante la deliberazione parlamentare si è anche giustamente fatto notare che non sarebbe auspicabile che si venissero a creare ampie estensioni di «foresta-non foresta» (Boll. Uff. 2012 N 148), ovvero di popolamenti che, pur essendo teoricamente qualificabili come foresta nel senso giuridico del termine nell'ambito di un accertamento del carattere forestale, non costituirebbero tuttavia un bosco ai sensi di legge in virtù del margine statico della foresta.

2.4 Costruzione di depositi coperti di legna da ardere nelle foreste

In relazione all'iniziativa parlamentare «Pianificazione del territorio. Disposizioni sul deposito di materie prime indigene rinnovabili» (10.470), la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) chiede di inserire nell'ordinanza sulle foreste un nuovo articolo 13a che disciplini in modo uniforme la costruzione di depositi coperti di legna da ardere nelle foreste. Negli ultimi 20 anni l'energia termica ottenuta dalla legna ha guadagnato nuove quote di mercato. Il riscaldamento a legna contribuisce a proteggere il clima con risorse rinnovabili disponibili in loco. Un approvvigionamento sicuro per i riscaldamenti a trucioli di legno dipende anche dalla disponibilità di depositi sufficientemente capienti. La Commissione ha rilevato come attualmente, per diversi motivi, la prassi pertinente in materia di autorizzazioni varia notevolmente a seconda del Cantone. È inoltre dell'opinione che le condizioni per la costruzione di depositi di legna da ardere nelle foreste, stabilite dalla prassi del Tribunale federale, siano troppo restrittive.

La proposta del nuovo articolo 13a è volta a disciplinare la costruzione di edifici e impianti forestali che comprendono anche depositi coperti di legna da ardere. Tali costruzioni sono autorizzate se servono fra l'altro alla gestione regionale della foresta, se ne è dimostrato il fabbisogno, se la collocazione nel bosco è adatta e le dimensioni sono adeguate alle condizioni della regione.

Per motivi economici, tali depositi vanno costruiti solo in caso di effettiva necessità, dal momento che richiedono investimenti supplementari per la fornitura del calore e processi supplementari a livello di esercizio. Tutto ciò fa aumentare i costi. Nei limiti del possibile, la legna da ardere dovrebbe essere spaccata nella foresta e fornita direttamente a un impianto di combustione a trucioli di legno («just in time»). Negli impianti moderni, la combustione dei trucioli di legno non stagionati è possibile senza alcuna perdita di qualità o di calore.

Ad alte quote un deposito intermedio di legna da ardere può essere opportuno per garantire l'approvvigionamento durante l'inverno, nel caso in cui le strade forestali non dovessero essere per-

corribili a causa della neve o del ghiaccio. Per valutare la conformità alla zona di tali costruzioni tenendo conto delle condizioni differenti e delle esigenze economiche, risulta più idonea l'adozione di criteri qualitativi che quantitativi, come ad esempio un limite massimo uniforme per il volume di tali depositi.

3 **Commento alle singole disposizioni**

Art. 8, rimando tra parentesi sotto la rubrica

(art. 7 cpv. 1)

Dato che l'articolo 8 LFo viene abrogato, il rimando tra parentesi sotto la rubrica dell'articolo 8 OFo (attualmente: «art. 7 cpv. 1 e 8») va adeguato.

Art. 8a Zone con area forestale in crescita

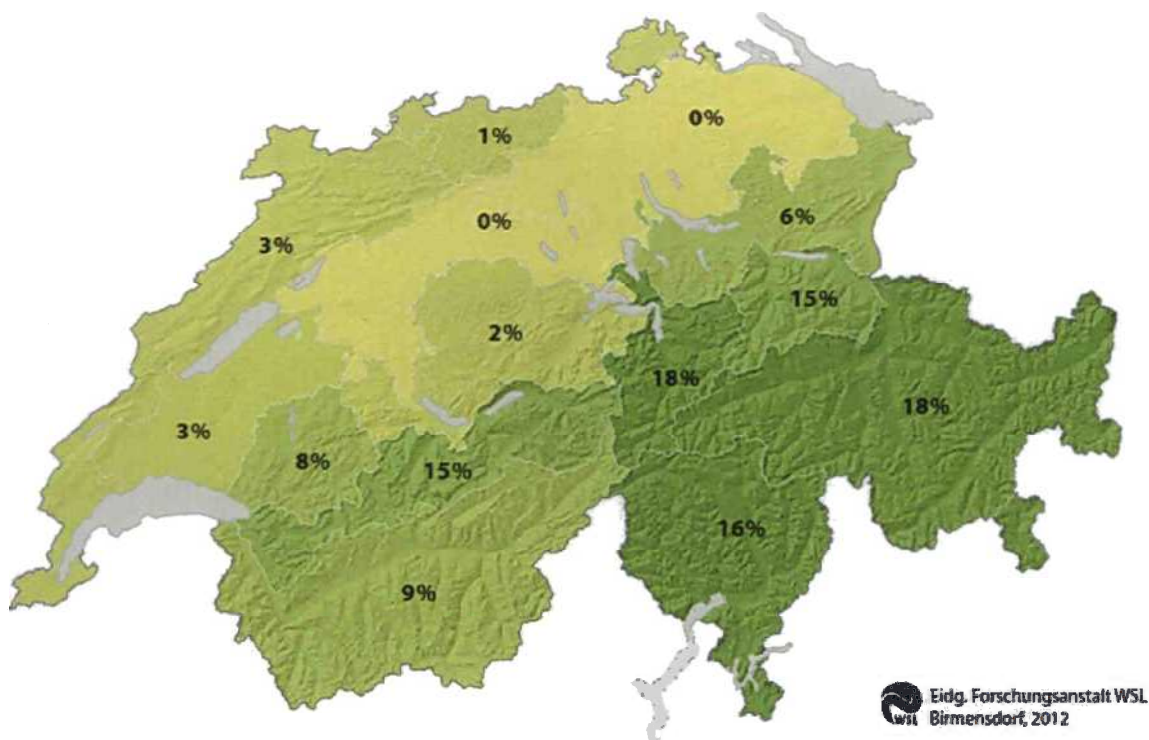
(art. 7 cpv. 2 lett. a)

Dopo aver consultato l'Ufficio federale, i Cantoni designano le zone con area forestale in crescita. La delimitazione di tali zone si basa sui rilevamenti effettuati dalla Confederazione e dai Cantoni, si attiene in linea di principio alle unità topografiche e tiene conto dell'insediamento e dell'utilizzazione.

Il nuovo articolo 8a OFo concretizza il concetto giuridico, di per sé indeterminato, di «zone con area forestale in crescita» di cui all'articolo 7 capoverso 2 lettera a LFo.

I Cantoni devono designare ufficialmente le zone in cui l'area forestale è in crescita, scegliendo liberamente le modalità di designazione. Poiché, in futuro, in tali zone sarà possibile rinunciare al compenso in natura in caso di dissodamento, tale designazione può essere considerata alla stregua di un'attività d'incidenza territoriale conformemente all'articolo 1 capoverso 1 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1). Sia le zone con area forestale in crescita sia quelle in cui il Cantone intende impedire un'estensione della foresta potrebbero pertanto essere designate nel piano direttore. Un'altra possibilità sarebbe quella di definirle mediante un atto emanato dalla direzione o dal pubblico ufficio competente in materia. Vista la grande importanza che tale designazione assume per la conservazione e lo sviluppo dell'area forestale (cfr. n. 2.2.2), è necessario consultare in via preliminare l'Ufficio federale (UFAM) in modo da garantire che la designazione delle zone con area forestale in crescita avvenga in modo uniforme e conforme al diritto federale.

Ai fini della delimitazione e designazione di tali zone i Cantoni devono basarsi, conformemente all'articolo 8a OFo, sui propri rilevamenti e su quelli effettuati dalla Confederazione. Ciò significa che l'incremento dell'area forestale deve essere statisticamente comprovato su un lungo periodo. Deve inoltre trattarsi di una crescita statisticamente rilevante, ovvero superiore al margine di errore statistico dovuto all'attuale incertezza di misura. Come sancito nell'articolo 37a capoverso 2 lettera a OFo, un esempio di rilevamento della Confederazione è l'Inventario forestale nazionale, al quale tuttavia può essere fatto riferimento unicamente a titolo orientativo, in quanto utilizza una scala di suddivisione delle regioni molto ampia.



Eidg. Forschungsanstalt WSL > Istituto federale di ricerca WSL

Fig. 1: Evoluzione regionale delle superfici forestali tra il 1985 e il 2006 (Fonte: Inventario forestale nazionale 1-3)

La disposizione dell'articolo 7 capoverso 2 lettera a LFo è stata introdotta per allentare l'obbligo di attuare provvedimenti compensativi nelle zone «con area forestale in crescita». Questo articolo permetterà di tener meglio conto delle forti differenze riscontrabili a livello regionale nello sviluppo dell'area forestale. Si potrà così rinunciare al compenso in natura solo nelle zone in cui l'area forestale è in crescita e a condizione che si adottino misure equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio (cfr. anche Boll. Uff. 2012 N 141). Per questo motivo il nuovo articolo 8a OFo prevede che tali zone vengano delimitate e designate attenendosi sostanzialmente alle unità topografiche nonché tenendo conto dell'insediamento esistente e della sua utilizzazione. Ne consegue che i confini politico-amministrativi dei Comuni o delle regioni di pianificazione non sono rilevanti in tale ottica, mentre acquistano valore determinante i confini naturali, quali fondovalle, fianchi di valli, fiumi, laghi, dorsali montuose, passi ecc. Sarebbe per esempio contraria alle intenzioni del legislatore la designazione di una zona al cui interno convivono sia aree situate a fondovalle in cui, essendovi un denso insediamento e un'utilizzazione intensiva, la foresta subisce una forte pressione, sia aree situate a un'altitudine più elevata o in valli laterali e fianchi di valli in cui, invece, l'area forestale è in espansione. In linea di principio, non sarebbe pertanto conciliabile con le intenzioni del legislatore nemmeno la designazione, come zona con area forestale in crescita, di un intero Cantone.

Occorre sottolineare che l'articolo 7 capoverso 2 LFo è una disposizione potestativa; viene cioè lasciato alla discrezione del Cantone responsabile dell'esecuzione decidere, nei casi definiti dal legislatore, se disporre l'adozione di provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio al posto del compenso in natura. Per questa ragione, in virtù del nuovo articolo 8a OFo, i Cantoni sono tenuti a designare le zone con area forestale in crescita di cui all'articolo 7 capoverso 2 lettera a LFo unicamente se, in seguito a dissodamenti in tali regioni, essi intendano effettivamente rinunciare a ordinare un compenso in natura.

Conformemente all'articolo 6 capoverso 1 lettera a LFo, a seconda della procedura d'autorizzazione i permessi di dissodamento vengono a volte conferiti anche dalle autorità federali. In futuro, nell'ordinare il rimboschimento compensativo, l'autorità direttiva federale competente terrà conto delle zone con area forestale in crescita designate dal Cantone e, in caso di dissodamento in una di queste zone, deciderà a propria discrezione se sarà necessario o meno un compenso in natura. Se un Cantone non ha designato nessuna zona con area forestale in crescita, prima di ordinare un rimboschi-

mento compensativo l'autorità direttiva federale lo consulterà, così come previsto dall'articolo 49 capoverso 2 LFo, anche per stabilire la presenza di una zona con area forestale in crescita ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 lettera a LFo. Questo tuttavia solo nei casi in cui si presuppone l'esistenza di una simile zona.

Art. 9, rubrica e cpv. 1 Riguardo a terre coltivate e a zone di pregio ecologico o paesistico particolare

(art. 7 cpv. 2 lett. b)

¹ Si può rinunciare al compenso in natura in particolare nel caso delle superfici per l'avvicendamento delle colture.

Finora l'articolo 9 OFo si riferiva al precedente articolo 7 capoverso 2 LFo concernente la prestazione eccezionale del compenso in natura in un'altra regione. Nella pratica, anche in sede di esecuzione del precedente articolo 7 capoverso 3 LFo, si è ricorso a tale disposizione per l'adozione, in via eccezionale, di provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. Ora il nuovo articolo 9 OFo fa riferimento solo al nuovo articolo 7 capoverso 2 lettera b LFo; di qui la necessità di adeguare la rubrica dell'articolo e il rimando tra parentesi. Nel suo rapporto la CAPTE-S richiede che, qualora vengano presi provvedimenti equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio, questi vengano realizzati nella stessa regione per far sì che la compensazione sia realmente efficace (Rapporto CAPTE-S, ibid., pag. 22). In casi motivati, questi provvedimenti compensativi possono essere adottati anche in zone con forti deficit ecologici, ad esempio per una valorizzazione ambientale di paesaggi fortemente antropizzati.

Conformemente all'articolo 7 capoverso 2 lettera b LFo e in virtù dell'obbligo di conservazione della foresta (art. 3 LFo), la rinuncia al compenso in natura può essere disposta solo in via eccezionale e non può divenire la regola. Pertanto il nuovo articolo 9 capoverso 1 OFo prescrive in quali casi le autorità esecutive possano eccezionalmente rinunciare al compenso in natura per preservare terre coltivate. Particolare riguardo viene riservato alle superfici per l'avvicendamento delle colture, per le quali è stata richiesta una migliore protezione nell'ambito di diversi interventi parlamentari. Nelle zone in altitudine tale norma interessa anche superfici agricole di qualità equivalente che forniscono un contributo alla sicurezza dell'approvvigionamento comparabile a quello dato dalle superfici soggette all'avvicendamento delle colture. Non subiscono invece alcuna modifica i capoversi 2 e 3 dell'articolo 9 OFo, in cui si definiscono le zone di pregio ecologico o paesistico particolare. Sono possibili, tra l'altro, valorizzazioni di corridoi faunistici e d'interconnessione.

Art. 9a Rinuncia al rimboschimento compensativo

(art. 7 cpv. 3 lett. b)

In caso di progetti volti a garantire la protezione contro le piene e di rivitalizzazione delle acque è possibile rinunciare al rimboschimento compensativo, in particolare per le aree che non possono più essere ricoperte dal bosco.

I dissodamenti effettuati nell'ambito di progetti di protezione contro le piene o di rivitalizzazione sono spesso interventi di natura temporanea. Si tratta infatti di mantenere o di creare, nei limiti del possibile, una vegetazione ripariale consona al luogo secondo l'articolo 4 capoverso 2 della legge sulla sistemazione dei corsi d'acqua (RS 721.100) e l'articolo 37 capoverso 2 della legge sulla protezione delle acque (LPAC, RS 814.20). È possibile rinunciare al rimboschimento compensativo soprattutto nelle aree che dopo gli interventi di dissodamento non possono più essere ricoperte dal bosco. Si tratta di aree che in seguito a una nuova dinamica delle acque non sono più adatte a ospitare popolamenti o per le quali non è possibile garantire la protezione contro le piene o le funzioni naturali delle acque per la presenza di popolamenti (ad es. pericolo causato dal legno galleggiante, pericolo per la stabilità delle dighe di protezione o delle scarpate o creazione di una vegetazione adatta alle caratteristiche

stazionali). In queste aree, nell'ambito di un bilancio ecologico globale, i provvedimenti per la protezione contro le piene non devono ridurre le prestazioni del bosco già esistenti.

In caso di rinuncia al rimboschimento compensativo andranno opportunamente considerate le misure di valorizzazione previste dalla legislazione nel settore delle acque per favorire la protezione della natura e del paesaggio.

Se non è possibile rinunciare del tutto o in parte al rimboschimento compensativo, occorre scegliere essenze adatte alle caratteristiche stazionali. Laddove possibile, va consentita la crescita spontanea di alberi e arbusti. Si ammette generalmente che le superfici di compensazione per i dissodamenti possano variare in funzione della dinamica naturale delle acque e che non siano quindi legate a un determinato sito. I dissodamenti e i rimboschimenti compensativi vanno decisi ed effettuati di comune accordo con il servizio forestale cantonale.

Art. 10

Abrogato

La tassa di compensazione faceva riferimento, ai sensi del vigente articolo 8 LFo, alla differenza fra la compensazione effettuata e il compenso in natura di pari valore. Tenuto conto delle modifiche apportate all'articolo 7 LFo, l'articolo 8 OFo diventa superfluo e viene quindi abrogato. Per questa ragione può essere abrogato anche l'articolo 10 OFo, che concretizza l'attuale articolo 8 LFo.

Art. 11 cpv. 1

¹ Su notificazione dell'autorità forestale cantonale competente, nel registro fondiario va iscritto l'obbligo di realizzare:

- a. un compenso in natura o provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio;
- b. un rimboschimento compensativo a posteriori in caso di cambiamenti dell'utilizzazione ai sensi dell'articolo 7 capoverso 4 LFo.

L'articolo 7 capoverso 4 LFo stabilisce l'obbligo di effettuare il rimboschimento compensativo a posteriori se, nel corso dei 30 anni successivi, il terreno agricolo recuperato secondo l'articolo 7 capoverso 3 lettera a LFo è destinato a un'altra utilizzazione. Il vigente articolo 11 capoverso 1 OFo viene adeguatamente integrato e riformulato.»

Secondo l'articolo 11 capoverso 1 OFo, già adesso l'obbligo di fornire il compenso in natura o di assumere provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio deve essere menzionato nel registro fondiario su indicazione dell'autorità forestale cantonale competente. D'ora in poi nel registro fondiario dovrà comparire anche la menzione dell'obbligo di rimboschimento compensativo a posteriori. Tale menzione, riferita al terreno agricolo che si è venuto a creare in seguito al dissodamento, ha tuttavia carattere puramente informativo, in quanto si limita a segnalare nel registro fondiario l'esistenza di un obbligo di compensazione a posteriori secondo l'articolo 7 capoverso 4 LFo. In virtù dell'articolo 3 capoverso 2 CC in combinato disposto con l'articolo 970 capoverso 3 CC, tale menzione ha come conseguenza che una persona non potrà più appellarsi alla propria buona fede se, per esempio, acquista il terreno su cui grava l'obbligo di effettuare a posteriori il rimboschimento compensativo. L'obbligo di compensazione a posteriori decade 30 anni dopo il passaggio in giudicato del permesso di dissodamento con cui è stato autorizzato il recupero del terreno agricolo in questione. Di conseguenza, trascorsi i 30 anni, il proprietario del fondo può richiedere la cancellazione della menzione.

Sezione 2: Accertamento del carattere forestale

Art. 12 Rubrica e rimando tra parentesi

Decisione d'accertamento del carattere forestale

(art. 10 cpv. 1)

La sezione 2 del capitolo 1 dell'ordinanza sulle foreste consisterà d'ora in poi di due articoli (art. 12 e 12a OFo), ragione per cui è necessario dotare di una rubrica l'articolo 12 OFo. Tenuto conto del contenuto della disposizione, il nuovo articolo 12 OFo viene intitolato «Decisione d'accertamento del carattere forestale». Va inoltre cancellato il rimando tra parentesi all'articolo 10 capoverso 1 LFo sotto il titolo della sezione, che deve invece essere inserito sotto la rubrica dell'articolo 12 OFo.

Art. 12a Delimitazione di margini statici della foresta al di fuori delle zone edificabili

(art. 10 cpv. 2 lett. b)

Il Cantone delimita nel piano direttore cantonale le zone nelle quali intende impedire l'avanzamento della foresta.

Questa nuova disposizione concretizza la procedura per la delimitazione delle aree con un margine statico della foresta al di fuori delle zone edificabili (art. 10 cpv. 2 lett. b LFo).

Di fatto non è detto che, fissando dei margini statici al di fuori delle zone edificabili, si riesca a impedire l'avanzamento della foresta. In questo modo viene tuttavia abolita localmente la definizione dinamica della foresta conformemente all'articolo 2 capoverso 1 LFo, il che fa sì che un nuovo popolamento non venga considerato foresta nel senso giuridico del termine e possa quindi essere eliminato senza dover richiedere un permesso di dissodamento anche se ha superato l'età a partire dalla quale un'estensione boschiva spontanea viene generalmente considerata foresta. La delimitazione di margini statici per la foresta al di fuori delle zone edificabili costituisce pertanto un'attività d'incidenza territoriale conformemente all'articolo 1 capoverso 1 OPT e, come tale, deve avvenire nell'ambito del piano direttore cantonale conformemente all'articolo 6 segg. LPT. Questo principio è stato sostenuto anche dalla CAPTE-S nel suo rapporto (Rapporto della CAPTE-S del 3 febbraio 2011, *ibid.*, pag.23). In tal modo s'intende garantire che vengano verificati a livello intersettoriale i presupposti per mantenere aperte le zone minacciate da un'estensione della foresta e che i provvedimenti a disposizione vengano eventualmente coordinati tra loro e, se necessario, migliorati. L'apertura di queste zone deve essere salvaguardata sul lungo periodo non solo sul piano giuridico (mediante la delimitazione di margini statici per la foresta), ma anche attraverso l'adozione di adeguati provvedimenti di gestione. In molti casi a essere interessate sono aree di grande rilevanza sotto il profilo paesaggistico o della biodiversità.

Come indicato chiaramente dal tenore dell'articolo 10 capoverso 2 lettera b LFo, la delimitazione di margini statici della foresta al di fuori delle zone edificabili è lasciata alla totale discrezione del Cantone. La procedura d'approvazione del piano direttore garantisce trasparenza nel processo decisionale, rendendo possibile un'armonizzazione tra i diversi settori. In particolare, l'articolo 10 capoverso 2 LPT prevede che i Comuni e le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere vengano coinvolti nell'elaborazione dei piani direttori. Per poter garantire la gestione delle superfici da mantenere aperte, occorre coinvolgere anche le cerchie interessate del settore agricolo. Nel piano direttore cantonale devono essere designate unicamente le zone nelle quali il Cantone intende impedire un'espansione futura dell'area forestale e introdurre quindi margini statici per la foresta.

I margini veri e propri non devono essere iscritti nel piano direttore bensì, come stabilito dall'articolo 12 OFo, delimitati e disposti dall'autorità cantonale competente in materia. Conformemente all'articolo

13 capoverso 1 LFo, i margini statici così delimitati devono essere infine integrati a livello di singola parcella nei piani di utilizzazione. I criteri di precisione per la registrazione dei margini statici della foresta al di fuori delle zone edificabili (art. 10 cpv. 2 lett. b LFo) e dei margini statici della foresta rispetto alle zone edificabili (art. 10 cpv. 2 lett. a LFo) possono divergere.

Sezione 4: Edifici ed impianti in foresta

Art. 13a Edifici ed impianti forestali

(art. 2 cpv. 2 lett. b e 11 cpv. 1)

¹ Edifici ed impianti forestali, quali capannoni, depositi coperti di legna da ardere e strade, possono essere costruiti o trasformati con l'autorizzazione dell'autorità secondo l'articolo 22 LPT³.

² L'autorizzazione è rilasciata solo se:

- a. gli edifici e gli impianti servono alla gestione regionale della foresta;
- b. il loro fabbisogno è dimostrato, l'ubicazione è appropriata e le dimensioni sono conformi alle condizioni regionali; e
- c. nessun interesse pubblico preponderante si oppone.

³ Sono fatte salve le altre condizioni previste dal diritto federale e cantonale.

Edifici ed impianti forestali, in particolare i depositi coperti di legna da ardere, possono essere costruiti o trasformati secondo l'articolo 22 LPT (e di conseguenza continuare a essere considerati foresta in senso giuridico) se tali edifici e impianti servono alla gestione regionale della foresta, se ne è dimostrato il fabbisogno e se l'ubicazione è appropriata e le dimensioni sono adatte alle condizioni regionali. Inoltre, la costruzione non può essere ostacolata da interessi pubblici preponderanti. Analogamente all'articolo 22 capoverso 3 LPT sono fatte salve le altre condizioni previste dal diritto federale e cantonale, che annoverano le disposizioni per la protezione dei biotopi secondo l'articolo 18 segg. LPN e le prescrizioni cantonali in materia di pianificazione e gestione secondo l'articolo 20 capoverso 2 LFo. Il testo dell'articolo 13a si ispira principalmente a quello dell'articolo 22 LPT e contribuisce pertanto all'armonizzazione tra il diritto forestale e quello concernente la pianificazione del territorio. Con queste premesse si creano le basi per un'esecuzione uniforme della legislazione nei Cantoni.

Per quanto concerne l'idoneità dell'ubicazione di edifici e impianti o depositi coperti di legna da ardere, in fase di valutazione occorre tenere conto anche degli aspetti relativi alla gestione regionale, al fabbisogno di impianti, a procedure d'esercizio il più possibile efficienti e alle condizioni regionali. I depositi coperti di legna da ardere o i capannoni possono essere ubicati nelle aree forestali o in zone edificabili. Se sono situati nelle foreste, i progetti devono essere sostenuti principalmente dai proprietari di bosco.

Il diritto cantonale è determinante in materia di obbligo del permesso di costruzione per i piccoli e semplici depositi coperti di legna da ardere quali, ad esempio, le cataste di legno in pezzi coperte lungo le strade forestali o le piazze di deposito per il legname.

Art. 14 Rubrica e rimando tra parentesi

(art. 11 cpv. 1 e 16)

Coinvolgimento delle autorità forestali cantonali

Il completamento della sezione 4 (Edifici ed impianti in foresta) con l'articolo supplementare 13a fa sì che all'articolo 14 sia aggiunta la rubrica «Coinvolgimento delle autorità forestali cantonali» e il rimando tra parentesi sia spostato direttamente a questo stesso articolo.

4 Ripercussioni delle modifiche

I presenti adeguamenti, introdotti a seguito di quelli apportati alla legge forestale, non avranno alcuna ripercussione sulla Confederazione, né a livello finanziario né sull'effettivo del personale. Se i Cantoni decidono di designare zone con area forestale in crescita secondo l'articolo 7 capoverso 2 lettera a LFo e di inserire nel piano direttore le zone in cui intendono impedire l'avanzamento della foresta secondo l'articolo 10 capoverso 2 lettera b LFo, è possibile che la procedura da applicare si traduca in un maggiore onere a loro carico. Le procedure d'accertamento del carattere forestale che devono essere effettuate prima dell'iscrizione dei margini statici della foresta nei piani di utilizzazione possono infatti comportare un fabbisogno supplementare di mezzi finanziari e di personale. Grazie alle possibilità offerte dalle moderne tecniche di acquisizione e gestione elettronica dei dati (in particolare GPS e analisi mediante immagini aeree digitali), i costi supplementari a carico dei Cantoni saranno tuttavia contenuti.

I presenti adeguamenti, insieme a quelli apportati alla legge sulle foreste, semplificheranno in particolare l'esecuzione dell'articolo 7 LFo relativo al rimboschimento compensativo: la nuova normativa permette infatti di attuare soluzioni pragmatiche e mirate pur garantendo al contempo il rispetto dell'obbligo di conservare le foreste. Poiché la definizione dinamica della foresta continua a essere fonte di insicurezza giuridica (Jaissle, *ibid.*, pag. 97), la delimitazione di margini statici della foresta al di fuori delle zone edificabili – se applicata correttamente – aiuterà anche a rafforzare la certezza del diritto e a evitare che insorgano disaccordi sulla legittimità di accordare, sotto il profilo giuridico, il carattere di foresta a un popolamento situato al di fuori di una zona edificabile.

Gli adeguamenti previsti in relazione all'iniziativa della Commissione (10.470) non avranno alcuna ripercussione sulla Confederazione, i Cantoni e i Comuni, né a livello finanziario né sull'effettivo del personale. Infatti, già attualmente le autorità competenti sottopongono a un esame le domande di permessi di costruzione per depositi coperti di legna da ardere e ne decidono eventualmente l'accettazione.

L'esecuzione delle modifiche previste sarà semplice e più uniforme nei diversi Cantoni. Tuttavia, i criteri qualitativi proposti per la valutazione della conformità delle zone dei depositi coperti di legna da ardere nelle foreste consentono alle autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni un margine di discrezionalità necessario per tener conto delle condizioni locali.