Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dell'ambiente UFAM

29 marzo 2017

Ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali Revisione totale

Rapporto esplicativo

Riferimento/Numero d'incarto: Q125-1046

1. I motivi della revisione dell'ordinanza

L'articolo 5 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) obbliga il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, a compilare gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale. A questo scopo può far capo agli inventari già esistenti di istituzioni pubbliche o associazioni private che si occupano della protezione della natura e del paesaggio.

Visto l'articolo 5 LPN, il 10 agosto 1977 il Consiglio federale ha emanato l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) e la relativa ordinanza (OIFP; RS 451.11). Il contenuto dell'IFP si basa sull'inventario della Commissione per l'inventario dei paesaggi e monumenti d'importanza nazionale che meritano di essere protetti (inventario CPN), che era stato stilato negli anni Sessanta su mandato di organizzazioni private di protezione della natura e del paesaggio ed è stato riconosciuto dal Consiglio federale come base di lavoro per l'elaborazione dell'inventario federale.

Sempre in base al suddetto articolo 5 LPN, il Consiglio federale ha allestito due inventari supplementari: l'inventario federale degli abitati meritevoli di protezione in Svizzera (cfr. la relativa ordinanza del 9 settembre 1981 [OISOS]; RS 451.12) e quello delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (cfr. la relativa ordinanza del 14 aprile 2010 [OIVS]; RS 451.13). Tutti e tre gli inventari riguardano il paesaggio inteso in senso lato, conformemente alla definizione della Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000 (FF 2011 7683). L'IFP ha come oggetto i paesaggi eccezionali nel loro insieme con i loro importanti elementi distintivi, come menzionato in forma generale nell'articolo 5 capoverso 2, mentre l'ISOS e l'IVS

si occupano di due gruppi tematici comprendenti elementi rilevanti della componente storico-culturale.

L'IFP è stato riveduto e ampliato dal Consiglio federale – sempre in larga misura sulla base dell'inventario CPN – negli anni 1983, 1996 e 1998. Oggi comprende 162 oggetti ubicati in tutti i Cantoni (ad eccezione di BS) e copre circa il 19 per cento del territorio nazionale. L'OIFP del 1977 è stata modificata negli anni 1997 (abrogazione dell'art. 1 cpv. 2) e 2010 (introduzione dell'art. 2*a*).

In seguito alle critiche mosse all'IFP per insufficiente efficacia, nel 2003 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), su incarico della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), ha valutato l'effetto protettivo dell'IFP. Visto il rapporto del CPA, il 3 settembre 2003 la CdG-N ha formulato delle raccomandazioni (FF 2004 681) rivolte al Consiglio federale allo scopo di rafforzare l'IFP. Nella sua risposta del 15 dicembre 2003 (FF 2004 771) il Consiglio federale ha seguito gran parte delle raccomandazioni e ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) della loro concretizzazione e applicazione. I lavori che non riguardano l'esecuzione, ma richiedono un atto normativo, si concludono con la presente revisione dell'OIFP.

2. Contenuto e struttura dell'ordinanza riveduta

Il contenuto dell'ordinanza è disciplinato in gran parte dagli articoli 5 e 6 LPN. Questi recitano:

Art. 5 *Inventari federali degli oggetti d'importanza nazionale*

[1] Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale; può fare capo a quelli d'istituzioni pubbliche e d'associazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio o della conservazione dei monumenti storici. Gl'inventari indicheranno i principi applicati nella scelta degli oggetti. Devono inoltre contenere:

a. la descrizione esatta degli oggetti;
b. la ragione della loro importanza nazionale;
c. i pericoli possibili;
d. i provvedimenti di protezione già presi;
e. la protezione cui devesi provvedere;
f. le proposte di miglioramento.

[2] Gl'inventari non sono definitivi. Essi devono essere esaminati e aggiornati regolarmente; circa l'iscrizione, la modificazione o la cancellazione d'oggetti risolve il Consiglio federale dopo aver sentito i Cantoni. Questi possono proporre di moto proprio un riesame.

Art. 6 *Importanza dell'inventario*

[1] L'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente d'essere conservato intatto ma, in ogni caso, di essere salvaguardato per quanto possibile, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione.

[2] *Il principio secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario non soffre deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, sempreché non s'opponga un interesse equivalente o maggiore, parimente d'importanza nazionale.*

La revisione dell'OIFP concretizza le disposizioni stabilite dalla legge in 13 articoli e un allegato. Si distingue dall'OIFP in vigore essenzialmente nei punti seguenti:

- la struttura e l'entità del testo dell'ordinanza ricalcano quelle dell'OIVS del 2010, nella misura in cui ciò è opportuno considerata la diversità degli oggetti (superficiali nell'IFP, lineari con differenziazione della sostanza nell'IVS);
- la descrizione geografica e contenutistica, la rappresentazione cartografica dei singoli oggetti dell'IFP e l'indicazione dei motivi della loro importanza nazionale sono parte integrante dell'ordinanza conformemente all'articolo 5 capoverso 1 LPN, ma per motivi pratici sono oggetto di una pubblicazione separata. Secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera c della legge del 18 giugno 2004 sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512), la pubblicazione non deve avvenire nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU). Questa procedura consente di riprendere la struttura delle ordinanze secondo gli articoli 18a capoverso 1 (protezione dei biotopi) e 23b capoverso 3 (protezione delle zone palustri) LPN nonché OIVS (art. 4), contribuendo a un'armonizzazione formale degli strumenti della LPN. Il rimando alla pubblicazione separata non avviene più mediante un allegato, bensì direttamente nel testo dell'ordinanza (art. 1 cpv. 2 OIFP; cfr. anche OIVS, OPPS, OBAF e ORUAM);
- oltre che del complemento apportato nel 2010 con il nuovo articolo 2a, la revisione dell'OIFP tiene conto della giurisprudenza del Tribunale federale riguardante gli articoli 5 e 6 LPN.

3. Spiegazione delle singole disposizioni

Ingresso

Nell'ingresso è menzionato, come nell'ordinanza in vigore, l'articolo 5 LPN, che incarica il Consiglio federale di compilare gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale. Gli inventari federali concretizzano con obbligatorietà generale il mandato legislativo di designazione degli oggetti da proteggere. L'efficacia degli inventari consiste in una base pianificatoria che deve essere presa in considerazione sia nell'ambito del coordinamento della pianificazione territoriale subordinata, con la relativa ponderazione degli interessi, sia nel quadro della ponderazione degli interessi e del processo decisionale da parte delle autorità competenti in materia di valutazione di progetti concreti.

Art. 1 Inventario federale

Il *capoverso 1* rinvia all'allegato 1, che elenca i 162 paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale. La procedura di emanazione o di modifica dell'inventario è disciplinata dall'articolo 5 LPN in combinato disposto con gli articoli 3 e 4 OIFP illustrati di seguito e le disposizioni generali della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.10).

Il *capoverso 2* rinvia a una pubblicazione separata contenente le indicazioni richieste dall'articolo 5 capoverso 1 LPN, in particolare la descrizione geografica e contenutistica degli oggetti e dei relativi obiettivi di protezione. Alla luce della loro importanza territoriale e dell'esigenza di garantire una sufficiente certezza giuridica e pianificatoria, le descrizioni degli oggetti sono parte integrante dell'ordinanza, ma a causa del loro volume e del loro carattere tecnico non sono pubblicate nella Raccolta ufficiale.

Le presenti spiegazioni sull'allegato 1 affrontano in termini generali i possibili pericoli (lett. c), le misure di protezione esistenti (lett. d) e le proposte di miglioramento (lett. f) menzionati all'articolo 5 capoverso 1 LPN. Come il Consiglio federale ha già riconosciuto nella sua decisione del 10 agosto 1977 sull'IFP, elencare questi elementi per ogni singolo oggetto esulerebbe dall'ambito dell'inventario; l'evoluzione dinamica inerente al paesaggio richiederebbe un aggiornamento costante e oneroso, e la concretizzazione delle misure comporterebbe un'ingerenza inammissibile della Confederazione nelle competenze dei Cantoni.

Art. 2 Pubblicazione

Questo articolo disciplina la forma della pubblicazione e le modalità di visione dell'inventario. Come l'IVS, anche la descrizione dell'IFP con i suoi 162 oggetti viene ora pubblicata soltanto in forma elettronica. Chi non può o non vuole consultare l'IFP in Internet, può farlo gratuitamente presso l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) o presso gli uffici cantonali della natura e del paesaggio, come già avviene per l'IVS e, da anni, per gli inventari federali di cui agli articoli 18a capoverso 1 e 23b capoverso 3 LPN. Questa forma di pubblicazione è conforme all'articolo 5 capoverso 1 della legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (RS 170.512).

Art. 3 Modifiche di lieve entità

Per motivi di sistematica legislativa, si rinuncia a ripetere nella presente revisione il principio dell'articolo 5 capoverso 2 LPN, secondo cui l'IFP non è definitivo, ma che deve essere esaminato a intervalli regolari ed eventualmente aggiornato.

Per sgravare il Consiglio federale dal compito di apportare modifiche di lieve entità nei perimetri degli oggetti dell'IFP, l'articolo 3 delega questa competenza al DATEC e segue così la prassi già stabilita e consolidata per l'IVS (art. 5 cpv. 2), per le bandite federali (art. 3 ordinanza del 30 settembre 1991; RS 922.31) e per le riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori (art. 3 ordinanza del 21 gennaio 1991; RS 922.32). Ai sensi dell'OIFP sono considerati di lieve entità, da un lato, i piccoli adeguamenti del perimetro alle mutate condizioni territoriali, come ad esempio rettifiche dei confini, adeguamenti di impianti infrastrutturali esistenti o modificati, opere di rinaturazione delle acque nonché armonizzazioni di lieve entità dei perimetri che si sovrappongono a quelli di altri inventari; dall'altro lato, piccole modifiche di contenuto nelle descrizioni degli oggetti. Si tratta quindi soltanto di adeguamenti «tecnici» volti a facilitare la plausibilità e l'applicazione pratica del perimetro dell'oggetto senza comportare oneri sproporzionati. Tali modifiche non devono riguardare gli obiettivi di protezione, né mettere in discussione i motivi che giustificano l'importanza nazionale di un oggetto. D'altro canto, le modifiche di lieve entità non possono essere finalizzate a estendere la protezione di un oggetto sul piano territoriale o contenutistico. In questo senso, una modifica

di lieve entità decisa dal DATEC unicamente al fine di consentire un progetto concreto o, al contrario, di impedire un progetto pianificato non corrisponderebbe allo spirito e allo scopo della presente disposizione.
La procedura da seguire per le modifiche di lieve entità è analoga a quella prevista per l'emanazione e la modifica di ordinanze (cfr. anche l'art. 4). Ciò implica che i Cantoni devono essere consultati; nella prassi, considerata la loro prossimità alla realtà in questione, questi possono di regola anche avanzare le relative proposte alla Confederazione.

Art. 4 Collaborazione

Il *capoverso 1* riguarda la *collaborazione* tecnica, cioè quella con i servizi cantonali. Gli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN sono basi tecniche con un effetto giuridico definito dalla legge, che confluiscono nei processi di pianificazione a tutti i livelli come pure nel processo decisionale e nella ponderazione degli interessi in merito a progetti concreti. Il riesame di questi inventari deve quindi avvenire principalmente in stretta e tempestiva collaborazione con i servizi specializzati dei Cantoni (e della Confederazione, cfr. cpv. 2). In base alla sovranità organizzativa, i Cantoni decidono se proseguire la collaborazione a livello cantonale o subordinato. Questa collaborazione, finalizzata al riesame tecnico-scientifico dell'inventario, si distingue in tal modo dal coinvolgimento di tutte le potenziali parti interessate nell'ambito delle procedure di pianificazione che hanno come oggetto la posizione giuridica delle parti interessate o la conciliazione giuridicamente vincolante di interessi diversi in merito all'oggetto. Tale coinvolgimento è trattato nel capoverso 2.

Il *capoverso 2* disciplina il coinvolgimento del pubblico nell'ambito della modifica dell'inventario. Esso tiene conto anche degli articoli 7 e 8 della Convenzione di Aarhus[1]. Secondo queste disposizioni, le Parti devono sforzarsi di coinvolgere il pubblico in modo adeguato nell'allestimento di piani in materia ambientale, nell'elaborazione di norme giuridicamente vincolanti o in progetti concreti. L'applicazione di questi impegni spetta ai Cantoni, perché solo questi ultimi conoscono gli approcci partecipativi più adatti al tema e alla regione in questione. Di norma, la Confederazione e i Cantoni (questi ultimi nell'ambito delle proposte secondo l'art. 5 cpv. 2 ultimo periodo) mettono a disposizione le basi tecniche. Le modalità di coinvolgimento dipendono inoltre dall'organizzazione dei rispettivi Cantoni e segnatamente dal grado di autonomia comunale; in ogni caso i Cantoni rimangono l'interlocutore ufficiale della Confederazione e suo partner nella procedura.

Gli inventari di cui all'articolo 5 LPN sono direttamente vincolanti soltanto per le autorità federali, ma devono essere «presi in considerazione» in misura adeguata anche dai livelli statali subordinati (Cantoni e Comuni) (art. 2a dell'OIFP vigente nella versione del 14 aprile 2010 in applicazione della decisione del Tribunale federale 135 II 209 Rüti ZH)[2]. L'attuazione di questo compito è ora disciplinata nell'articolo 8 della revisione dell'OIFP ed è affidata ai Cantoni che a tale scopo si avvalgono dei loro strumenti di pianificazione del territorio.

[1] Convenzione del 25 giugno 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus; RS 0.814.07), entrata in vigore per la Svizzera il 1° giugno 2014.

[2] cfr. ARE/UFAM/UFC/USTRA, Raccomandazioni concernenti la presa in considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nei piani direttori e nei piani di utilizzazione, Berna, 15 novembre 2012 nonché Ordinanza riguardante l'inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (OIVS), Ordinanza e rapporto esplicativo (documentazione sul traffico lento n. 122 Ufficio federale delle strade [USTRA], Berna, 2010).

Riguardo alla partecipazione della popolazione, i Cantoni devono osservare l'articolo 4 LPT nelle loro attività di pianificazione del territorio.

Per la procedura legislativa formale relativa all'emanazione dell'ordinanza e dei relativi allegati e modifiche si applicano le procedure ordinarie formali di consultazione secondo l'articolo 5 LPN in combinato disposto con l'articolo 25 capoverso 1 lett c OPN e l'articolo 3 OIFP, mentre per la procedura interna alla Confederazione si applicano le disposizioni della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)[3].

Art. 5 Principi

Secondo l'articolo 6 capoverso 1 LPN, gli oggetti iscritti negli inventari devono essere conservati intatti. Dal punto di vista del contenuto, questo principio vale, da un lato, per le loro caratteristiche specifiche riferite sia a singoli aspetti del paesaggio sia al loro effetto complessivo sul paesaggio. Dall'altro lato, questo mandato si applica anche alla varietà paesaggistica, che caratterizza gran parte degli oggetti dell'IFP. Dal punto di vista territoriale, l'effetto protettivo vale in linea di massima solo per il perimetro giuridicamente stabilito nell'inventario. La LPN non prevede zone cuscinetto. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale occorre tuttavia tenere conto anche dell'effetto che un progetto situato nelle immediate vicinanze dell'oggetto può avere sull'oggetto stesso (DTF 115 1b 311 consid. 5e). L'IFP comprende oggetti molto diversi sia dal punto di vista geografico sia riguardo al contenuto degli obiettivi di protezione. Oltre alla grande varietà di dimensioni territoriali, la gamma degli oggetti spazia da paesaggi ancora fortemente plasmati dalla natura a paesaggi forgiati in grande misura da interventi antropici che presentano un carattere e un grado di prossimità allo stato naturale diversi, passando per paesaggi d'importanza storica, zone ad alto valore ricreativo e monumenti naturali «classici» (in particolare geotopi).

Il *capoverso 1* tiene conto di questa molteplicità, in quanto ai sensi delle disposizioni della LPN non esige una protezione assoluta e integrale di tutti gli aspetti paesaggistici menzionati al capoverso 2. L'iscrizione di un oggetto nell'IFP non comporta quindi un divieto assoluto di modifica. La valutazione dell'ammissibilità di un progetto avviene sempre caso per caso nel quadro della procedura di autorizzazione, concessione o altra procedura concernente l'utilizzazione prevista dalla relativa legislazione speciale. Il capoverso 1 esige piuttosto una conservazione differenziata in funzione delle peculiarità e degli elementi di un oggetto che, singolarmente o congiuntamente, ne determinano l'importanza nazionale e fanno parte dei suoi obiettivi di protezione. L'articolo 5 capoverso 2 elenca i principali aspetti del contenuto di un paesaggio che possono essere presi in considerazione come possibili contenuti per concretizzare gli obiettivi di protezione specifici nelle descrizioni degli oggetti. Sarebbe pertanto in contraddizione con l'impostazione sistematica dell'IFP desumere dall'articolo 5 un diritto di protezione nel singolo caso nonostante la mancanza di un obiettivo di protezione concreto nella descrizione dell'oggetto. Soltanto gli obiettivi di protezione specifici dell'oggetto in questione sono determinanti.

Le schede degli oggetti, e in particolare gli obiettivi di protezione specifici, non comportano modifiche degli effetti giuridici dell'inventario descritti in modo esaustivo nell'articolo 6 LPN né degli utilizzi attuali ammessi e conformi al diritto. Ciò rende superflua anche una differenziazione territoriale, come richiesta da più parti, tra zone con un grado di protezione

3 Cfr. VLP-ASPAN, *Prüfung Mitwirkung BLN*, perizia legale del 31 luglio 2013, pubblicata sul sito dell'UFAM e disponibile in tedesco e francese.

diverso. Nessun tipo di zonizzazione consentirebbe infatti di tenere conto in modo adeguato e sufficientemente flessibile della grande molteplicità di obiettivi di protezione di diversa natura e dei diversi impatti di progetti e utilizzi territoriali. Inoltre, una zonizzazione non esimerebbe dalla ponderazione degli interessi di protezione e di utilizzazione necessaria nel caso concreto.

Il *capoverso 2* specifica i molteplici aspetti del paesaggio a cui occorre prestare particolare attenzione in sede di definizione degli obiettivi di protezione specifici degli oggetti. In questo senso la disposizione può essere vista come base per la descrizione contenutistica del paesaggio, per il quale la legislazione svizzera non dà una definizione legale (cfr. messaggio del Consiglio federale concernente l'approvazione della Convenzione europea del paesaggio, FF 2011 7683 segg.). A questo proposito occorre notare che un determinato oggetto dell'inventario non deve necessariamente presentare tutti gli aspetti del paesaggio elencati alle lettere a–e in modo cumulativo o per l'intero perimetro dell'oggetto (cfr. spiegazione precedente sul cpv. 1). Infine, dall'indicazione dei principali aspetti paesaggistici all'articolo 5 risultano anche i contenuti della protezione che possono essere potenzialmente compromessi o minacciati da un intervento (l'art. 5 cpv. 1 lett. c. LPN parla di «pericolo», cfr. spiegazioni sull'allegato).

Ai fini della definizione degli obiettivi di protezione specifici degli oggetti, il capoverso 2 elenca in modo generale e non esaustivo i seguenti aspetti del paesaggio:

- *lett. a*: la geologia o la geomorfologia che (co-)determinano l'importanza nazionale di un oggetto dell'inventario. In questa categoria rientrano anche geotopi specifici quali grotte, gole, cordoni morenici, massi erratici e altri fenomeni geologici;
- *lett. b*: la dinamica del paesaggio, legata segnatamente alle acque e altri processi naturali. Qui resta salva la riserva della protezione dell'essere umano dai pericoli naturali come interesse pubblico d'importanza nazionale;
- *lett. c*: gli spazi vitali che forgiano un paesaggio, che sono protetti o che meritano di essere protetti, nonché lo spazio necessario al mantenimento delle loro funzioni ecologiche (qui inteso dal punto di vista territoriale e in particolare in riferimento alla loro funzione di interconnessione), nella misura in cui questi elementi sono caratteristici di un oggetto dell'inventario. L'OIFP non si mette in concorrenza con la protezione giuridica specifica di questi spazi vitali (di norma ai sensi dell'art. 18 cpv.1bis LPN), né vuole estenderla. La lettera c specifica però che questi spazi vitali sono una parte indissociabile – dal punto di vista territoriale, contenutistico ed estetico – della peculiarità di un determinato paesaggio e devono essere protetti anche come tali;
- *lett. d*: in molti oggetti svolge un ruolo importante la *tranquillità*, intesa da un lato in senso acustico e dall'altro soprattutto come atmosfera particolare, come la si ritrova per esempio in un bosco o in un luogo remoto di alta montagna. La tranquillità assume grande importanza di fronte all'eminente funzione del paesaggio come luogo di riposo per l'essere umano, in particolare anche alla luce – in molti luoghi – di una sua valorizzazione turistica per il ristoro e la salute. Il concetto di *carattere intatto,* inteso in senso relativo, può riferirsi invece, a seconda dei casi, piuttosto ad aspetti estetici (ad es. l'assenza di infrastrutture o di «corpi estranei», cioè elementi non tipici del paesaggio), ma anche all'assenza di grandi attività o di un utilizzo non tipico del luogo, dato che questi necessitano in generale di un'infrastruttura minima. In Svizzera gli spazi veramente «intatti» sono rari e si trovano praticamente soltanto in zone di alta montagna. Nel caso di oggetti dell'IFP per i quali questo aspetto del paesaggio entra

in considerazione, le descrizioni dettagliate e gli obiettivi di protezione specifici devono fornirne il contenuto concreto e l'attribuzione territoriale differenziata. Il tema della «tranquillità» trattato qui concerne anche lo spazio aereo sopra gli oggetti dell'IFP. Anche in questo caso continua in linea di massima ad essere applicato il diritto vigente in materia di navigazione aerea, segnatamente l'ordinanza del DATEC concernente le norme di circolazione per aeromobili (ONCA; RS 748.121.11), che stabilisce le altezze minime di volo e le possibili deroghe, come pure le regole europee dell'aria. Con la revisione dell'OIFP, gli utilizzi preesistenti conformi al diritto, ad esempio gli atterraggi esterni sulle aree d'atterraggio in montagna designate dal Consiglio federale (art. 54 OSIA; RS 748.131.1) non subiscono modifiche;

- *lett. e*: la varietà paesaggistica della Svizzera è ampiamente determinata da paesaggi più o meno prossimi allo stato naturale. Questa caratteristica si riflette anche nella molteplicità degli oggetti dell'IFP. Essi comprendono numerosi elementi diversi del paesaggio che interagiscono o si influenzano a vicenda. Nei paesaggi fortemente plasmati dall'intervento umano, la conservazione si concentra sulle strutture e le forme di insediamento tipiche, sugli oggetti del patrimonio storico-culturale (p. es. oggetti archeologici) nonché sulle forme peculiari di utilizzazione del terreno tipiche della regione o frutto dell'evoluzione storica con le relative costruzioni e impianti. Anche altre utilizzazioni, ad esempio nel campo dello sfruttamento energetico o del turismo, possono vantare una lunga tradizione e forgiare il paesaggio. In altre parole, anche gli insediamenti – siano essi di lunga data, recenti o nuovi – sono parte del paesaggio. Se progettati e realizzati nel rispetto delle caratteristiche del paesaggio, trovano anch'essi spazio nell'IFP. I paesaggi antropici interagiscono costantemente con l'evoluzione sociale, tecnica ed economica e, quindi, sono in continua trasformazione. Questa trasformazione deve rimane possibile, posto che la conservazione delle caratteristiche specifiche del paesaggio sia garantita a lungo termine. A forgiare questi paesaggi concorrono in primo luogo l'agricoltura e l'economia forestale. Questo loro ruolo da protagonista comporta tuttavia anche l'obbligo di svolgere le proprie attività in modo compatibile con gli obiettivi di protezione. Un paesaggio è percepito come autentico e bello se tutte le evoluzioni con incidenza sullo stesso sono adeguate alle caratteristiche naturali e alla componente culturale del territorio espresse nella descrizione e negli obiettivi di protezione dell'oggetto. Soltanto a questa condizione uno sviluppo del paesaggio può essere considerato sostenibile.

Le descrizioni degli oggetti (pubblicazione separata) indicano gli aspetti del paesaggio che determinano l'importanza nazionale dei singoli oggetti e i relativi obiettivi di protezione. Ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 LPN, gli obiettivi di protezione specifici degli oggetti devono prevedere la conservazione più intatta possibile degli aspetti del paesaggio rilevanti per il singolo oggetto. Gli obiettivi di protezione, specifici per ogni oggetto, si orientano chiaramente alla conservazione dei valori e delle caratteristiche specifiche dell'oggetto in questione. La loro interpretazione nel caso singolo deve tuttavia tener conto, come detto in precedenza, anche dell'evoluzione del paesaggio. Per quasi tutti gli oggetti vi sono molteplici obiettivi di protezione specifici, che si riferiscono a diversi aspetti del paesaggio. Spesso un determinato intervento nell'ambito di una politica settoriale può interessare uno o più obiettivi di protezione in una parte ben precisa dell'oggetto, mentre un altro intervento nel quadro di una politica settoriale diversa può riguardare un altro obiettivo di protezione in un altro luogo dello stesso oggetto. Gli obiettivi di protezione possono essere anche in contraddizione (presunta o effettiva) tra di loro (ad es. la volontà di consentire la dinamica naturale dei fiumi può essere in contrasto con la conservazione di formazioni geologiche fragili o di un utilizzo del terreno adeguato alle

condizioni locali). Di conseguenza, l'attribuzione territoriale degli obiettivi di protezione all'interno di un oggetto e la valutazione degli effetti di un intervento sui suoi obiettivi di protezione specifici possono essere effettuate soltanto in sede di valutazione di progetti concreti, nell'ambito della pianificazione o in occasione dell'elaborazione di decisioni in materia di protezione.

Art. 6 Interventi nell'ambito dell'adempimento dei compiti della Confederazione

In virtù dell'articolo 6 capoverso 2 LPN, nell'ambito dell'adempimento di un compito della Confederazione il principio secondo il quale un oggetto dell'inventario deve essere conservato intatto non soffre deroghe, sempreché non si opponga un progetto d'interesse equivalente o maggiore, parimenti d'importanza nazionale. Questa valutazione spetta all'autorità decisionale competente.

Se un oggetto dell'IFP può subire un danno rilevante o se sorgono questioni d'importanza fondamentale, prima di decidere occorre chiedere una perizia della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) in virtù dell'articolo 7 capoverso 2 LPN (in combinato disposto con l'art. 25 cpv. 1 LPN). La decisione in merito alla possibilità di un eventuale danno è di competenza dell'UFAM per le procedure riguardanti la Confederazione e degli uffici e servizi cantonali preposti alla protezione della natura e del paesaggio per le procedure cantonali (art. 7 cpv. 1 LPN).

I casi di adempimento dei compiti della Confederazione sono elencati, seppure in modo non esaustivo, nell'articolo 2 LPN: opere e impianti della Confederazione, conferimento di concessioni e di permessi, assegnazione di sussidi. Secondo la giurisprudenza permanente del Tribunale federale, i compiti della Confederazione possono essere espletati anche dai Cantoni, per esempio per la concessione di autorizzazioni di dissodamento, licenze edilizie straordinarie per edifici fuori dalla zona edificabile o permessi di pesca. Infine, tra i compiti della Confederazione rientrano anche le decisioni che influiscono sulla protezione dei biotopi e delle zone palustri, che a norma della Costituzione sono di competenza della Confederazione (cfr. DTF 120 Ib 27, pag. 32 segg.). In generale, nell'ambito di atti sovrani, la dottrina parla di un compito della Confederazione quando viene disciplinato un rapporto di diritto federale che ha effetti sulla natura e il paesaggio ed è rilevante per il territorio (cfr. Tschannen/ Mösching, *Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG*, pag. 10 segg., perizia legale del 2012 commissionata dall'UFAM, pubblicata sul sito Internet dello stesso ufficio).

Nella prassi si distinguono tre tipi di interventi: quelli conciliabili con gli obiettivi di protezione e che pertanto non pregiudicano l'oggetto; quelli che pregiudicano un oggetto soltanto in misura lieve («danni lievi») e infine quelli che pregiudicano la sostanza dell'oggetto in modo permanente («danni gravi»).

Il *capoverso 1* ammette gli interventi che non costituiscono una deroga alla conservazione intatta. Tra questi rientrano sia gli interventi che non pregiudicano gli oggetti che quelli che arrecano danni lievi, per i quali deve essere svolta una ponderazione (semplice) degli interessi. Ciò si verifica nel caso di interventi che non intaccano la sostanza dell'oggetto e non comportano pertanto una deroga al principio secondo cui l'oggetto deve essere conservato intatto. Secondo la dottrina e la giurisprudenza, gli interventi che comportano danni lievi possono essere considerati ammissibili anche quando non sussiste un interesse nazionale. Questa ponderazione degli interessi si rifà all'articolo 3 LPN, che si applica in generale ai

compiti della Confederazione. Nell'interesse della massima salvaguardia possibile, deve essere sempre osservato anche il capoverso 4. A titolo di esempio, sono stati giudicati danni lievi il dissodamento di piccole superfici o il prelievo di piccole quantità d'acqua (cfr. a questo proposito anche i riferimenti alla giurisprudenza in Tschannen/Mösching, ibid., pag. 16).

Il *capoverso 2* precisa, in base all'articolo 6 capoverso 2 LPN, la procedura da seguire per la ponderazione (qualificata) degli interessi quando si presume che un progetto possa arrecare un danno grave a un oggetto: in una prima fase viene valutato se sussiste un interesse nazionale nei confronti dell'intervento. Solo se questa condizione giuridica è soddisfatta, è possibile in una seconda fase procedere alla ponderazione vera e propria degli interessi. Quest'ultima è articolata in tre fasi, come disposto espressamente in materia di pianificazione dall'articolo 3 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1): (1) determinazione di tutti gli interessi che nel caso concreto rivestono importanza e che sono riconosciuti alla luce delle disposizioni applicabili nell'ambito della politica settoriale in questione; (2) valutazione degli interessi determinati e loro ponderazione relativa, inclusa un'adeguata motivazione; (3) ottimizzazione degli interessi determinati e valutati (ponderazione degli interessi in senso stretto), ovvero decisione motivata prendendo in considerazione nel modo più ottimale possibile tutti gli interessi in gioco. Anche in questo caso, nell'interesse della massima salvaguardia possibile, si applica il capoverso 4.

Secondo il *capoverso 3*, nel caso di interventi molteplici che singolarmente non pregiudicano l'oggetto, occorre considerare che il loro effetto combinato può produrre un danno lieve o addirittura grave. In analogia con la legge sulla protezione dell'ambiente (art. 8 LPAmb; RS 814.01) e con l'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (art. 9 cpv. 3 OEIA; RS 814.011), occorre altresì considerare che, nel caso di interventi molteplici che singolarmente provocano soltanto danni lievi, il loro effetto combinato può produrre un danno grave. Se gli interventi hanno tra di loro un rapporto materiale (cioè tematico o funzionale), territoriale o temporale, la ponderazione degli interessi deve tener conto anche dell'effetto complessivo. Segnatamente di fronte a trasformazioni striscianti, la valutazione deve considerare l'evoluzione dovuta a interventi piccoli che si ripetono costantemente su un lungo periodo di tempo. A titolo di esempio possono essere menzionate le licenze straordinarie per costruzioni fuori dalle zone edificabili che, se cumulate, possono provocare una dispersione insediativa.

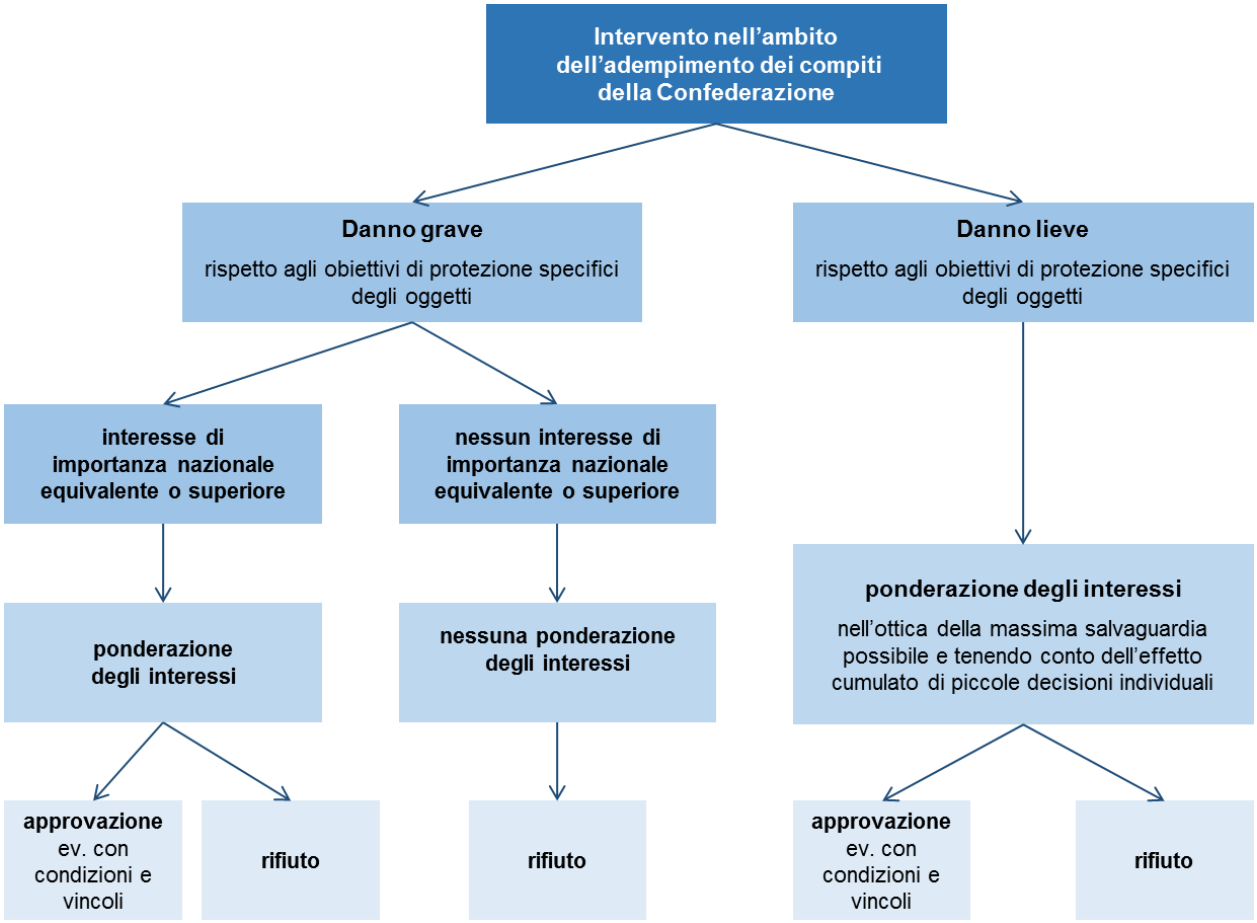
Il *capoverso 4* sancisce, in virtù dell'articolo 6 capoverso 1 LPN, che ogni danno considerato ammissibile è soggetto all'obbligo della massima salvaguardia possibile. A tal fine hanno la priorità le misure di protezione. Qualora queste non siano possibili o se permangono danni, sono richiesti provvedimenti di ripristino adeguati. Se anche questi provvedimenti non possono essere attuati, occorre adottare dei provvedimenti sostitutivi adeguati. Questi ultimi devono essere attuati per quanto possibile nello stesso oggetto IFP, orientarsi agli obiettivi di protezione e tener conto del tipo, della qualità e dell'entità del danno causato dall'intervento. In applicazione del principio di causalità, che è al centro dell'intera legislazione in materia ambientale (art. 2 LPAmb), i provvedimenti di cui al capoverso 4 sono a carico dei responsabili dell'intervento (cfr. anche *Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz*, Leitfaden Umwelt Nr. 11, UFAFP, 2002).

Al fine di adempiere il principio della massima salvaguardia possibile, nella prassi si sono affermate le seguenti fasi per l'applicazione delle misure di protezione, di ripristino e di sostituzione richieste:

- prova che il progetto non può essere realizzato al di fuori dell'oggetto IFP, neppure mediante una soluzione più onerosa dal punto di vista tecnico o finanziario, ma pur sempre proporzionata;
- prova che all'interno dell'oggetto IFP non è possibile realizzare il progetto in altri luoghi o progetti tecnici alternativi che non arrechino danni o che arrechino soltanto un danno lieve;
- prova che sono esaurite tutte le possibilità proporzionate di ottimizzazione del progetto a favore dell'oggetto IFP;
- realizzazione di misure di protezione, di ripristino o di sostituzione adeguate, compresa la loro certezza giuridica ed eventualmente di pianificazione del territorio (piani direttori e di utilizzazione).

Per questo motivo, si raccomanda in molti casi di illustrare ed esaminare alternative al progetto previsto o alla relativa ubicazione già in uno stadio di pianificazione iniziale, anche se non è richiesto dal diritto vigente, ad esempio nel quadro dell'elaborazione di un rapporto di impatto sull'ambiente. Spesso, infatti, ciò consente di ottimizzare i costi di pianificazione e la durata della procedura dall'inizio alla fine del progetto.

Riassumendo, la procedura da seguire per gli interventi previsti su oggetti IFP può essere illustrata in modo schematico come segue (fonte: VLP-ASPAN, *Raum & Umwelt 1/2011*, pag. 9. Traduzione italiana schema: UFAM):



Questi commenti valgono per gli interventi svolti nell'ambito dell'adempimento di compiti della Confederazione (ai sensi dell'art. 2 LPN). Per l'attuazione di compiti cantonali o subordinati vale il principio in vigore dalla revisione del 14 aprile 2010 dell'OIFP in seguito alla decisione

del Tribunale federale nella causa «Rüti» (DTF 135 II 209, cfr. nota a piè di pagina 2), secondo il quale l'IFP deve essere «preso in considerazione» in modo adeguato. L'adempimento di questo compito è disciplinato nell'articolo 8 OIFP.

Art. 7 Riparazione dei danni

Il tema dell'articolo 7 OIFP rientra in senso lato tra le proposte di miglioramento richieste dall'articolo 5 capoverso 1 lettera f LPN. Poiché la Confederazione non è competente in materia di misure concrete di sviluppo del territorio e del paesaggio, spetta segnatamente ai Cantoni e ai Comuni avanzare delle proposte di miglioramento di un oggetto dell'inventario, ad esempio nel quadro dell'articolo 7.

Capoverso 1: il mandato di verificare, ogni qualvolta se ne presenta l'occasione, in quale misura sia possibile eliminare o quantomeno ridurre i danni *esistenti* agli obiettivi di protezione di un oggetto, si riferisce a interventi e utilizzazioni esistenti che concernono gli obiettivi di protezione di un oggetto, ma che non sono per forza legati direttamente a un intervento in fase di pianificazione o di valutazione. Occorre puntualizzare che si tratta di un mandato di riesame rivolto alle autorità decisionali di tutti i livelli statali che si occupano di un progetto situato in un IFP. L'obiettivo è la conservazione e la valorizzazione degli oggetti d'importanza nazionale, indipendentemente dal fatto che nel caso concreto il riesame sia riconducibile all'adempimento di un compito della Confederazione. Un approccio promettente per il miglioramento degli oggetti consiste nel cercare e sfruttare eventuali sinergie con altri progetti o altre occasioni che possano presentarsi. Non deve trattarsi necessariamente di un intervento concreto (cfr. a tale proposito i commenti sull'art. 6 cpv. 5). Sono invece ipotizzabili anche misure di valorizzazione specifiche, per esempio nell'ambito di progetti di sviluppo del paesaggio o di accordi programmatici secondo l'articolo 13 LPN per la promozione e la conservazione dei paesaggi meritevoli di protezione. Un eventuale provvedimento deve essere proporzionale e opportuno nel merito, cioè deve orientarsi e attenersi agli obiettivi di protezione concreti. Questa disposizione coincide con quella contenuta nelle ordinanze relative agli inventari federali di cui all'articolo 18a e 23a LPN (p. es. art. 8 ordinanza sulle zone golenali, RS 451.31; art. 11 ordinanza sui prati secchi, RS 451.37; art. 8 ordinanza sulle zone palustri, RS 451.35). Nell'ambito dell'attuazione si dispone quindi di un ampio margine di discrezionalità. Per il sostegno finanziario delle misure di valorizzazione e di miglioramento si rimanda ai commenti sull'articolo 9.

Il *capoverso 2* chiarisce un principio che, in mancanza di norme giuridiche contrarie, può essere desunto già dalla Costituzione e dalla legislazione superiore, cioè che gli edifici e gli impianti costruiti a norma di legge beneficiano della garanzia dei diritti acquisiti. Possono essere quindi utilizzati conformemente al loro scopo e sottoposti a opere di manutenzione e ristrutturazione. L'IFP non esclude a priori anche il loro ampliamento o il rinnovo di una concessione. In questi casi, tuttavia, i contenuti e le procedure sono retti dalle disposizioni pertinenti delle legislazioni speciali, del diritto procedurale e del Codice civile svizzero. Per le concessioni di centrali elettriche, ferrovie e funivie, ciò significa ad esempio che, dal punto di vista giuridico, il rinnovo della concessione è equiparato a un nuovo impianto e che in questo quadro occorre tener conto dell'IFP.

Art. 8 Presa in considerazione da parte dei Cantoni

Il Tribunale federale si è espresso esplicitamente sull'obbligo di considerazione degli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN soprattutto nei piani direttori cantonali e nei piani di utilizzazione comunali (DTF 135 II 209). Ha stabilito in modo inequivocabile che gli inventari federali non vanno attuati soltanto nell'adempimento dei compiti della Confederazione di cui all'articolo 2 LPN, ma sono rilevanti e devono essere tenuti in considerazione anche nell'adempimento dei compiti cantonali e comunali. Il Tribunale federale ha precisato che gli inventari federali, per loro natura, equivalgono alle concezioni e ai piani settoriali ai sensi dell'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) e che pertanto devono essere applicati *per analogia* i principi validi per questi strumenti di pianificazione. Conformemente all'articolo 6 capoverso 4 LPT, i Cantoni devono quindi *tenere conto* degli inventari federali nei loro piani direttori. In virtù dell'obbligatorietà dei piani direttori per le autorità, le esigenze di protezione dell'inventario federale devono essere così introdotte anche nei piani di utilizzazione, mediante la delimitazione di zone protette (art. 17 cpv. 1 LPT) o l'adozione di altre misure protettive (art. 17 cpv. 2 LPT). Per i Cantoni e i Comuni sussiste quindi un obbligo di considerazione degli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN. Ciò significa che i Cantoni e i Comuni devono tenere conto dell'obbligo di conservare gli oggetti intatti o quantomeno di salvaguardarli il più possibile ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 LPN anche al di fuori dell'adempimento dei compiti della Confederazione. In questi casi, tuttavia, la ponderazione tra gli interessi di protezione e quelli di utilizzazione non è soggetta ai requisiti qualificati di cui all'articolo 6 capoverso 2 LPN, bensì, per analogia, alle disposizioni dell'articolo 3 LPN (ponderazione semplice degli interessi). Questa giurisprudenza è stata concretizzata nel 2010 con l'articolo 2a OIFP. A questo proposito si rinvia al rapporto esplicativo del 14 aprile 2010 e alle «Raccomandazioni concernenti la presa in considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nei piani direttori e nei piani di utilizzazione» (ARE/UFAM/UFC/USTRA, 15 novembre 2012).

Il *capoverso 1* prevede di conseguenza che i Cantoni tengano conto dell'IFP nelle loro pianificazioni, in particolare nei piani direttori (cfr. a questo proposito l'art. 2a introdotto nell'OIFP nel 2010). Per illustrare il suddetto obbligo di considerazione differenziata, il secondo periodo invita i Cantoni a concretizzare lo sviluppo territoriale da loro auspicato nei perimetri degli oggetti IFP. Ai Cantoni è riconosciuta in questo modo la possibilità – a cui comunque hanno diritto – di formulare nei loro piani direttori, in aggiunta agli obiettivi di protezione specifici degli oggetti dell'IFP, anche degli «obiettivi di sviluppo». Il contesto dell'OIFP consente quindi di porre l'accento sullo sviluppo del paesaggio, che si auspica globale e che tenga conto sia degli obiettivi di protezione specifici dei singoli oggetti sia delle altre attività e utilizzazioni d'incidenza territoriale.

Il *capoverso 2* obbliga inoltre i Cantoni, nei limiti dei loro strumenti specifici segnatamente nel rapporto con i Comuni, a provvedere affinché l'IFP sia preso in considerazione, sulla base dei piani direttori cantonali, anche nel quadro dei piani di utilizzazione cantonali e comunali. Il rimando esplicito ai piani direttori cantonali indica che nei piani (di utilizzazione) subordinati non devono essere considerati soltanto gli obiettivi di protezione, bensì anche tutte le prescrizioni del piano direttore sullo sviluppo territoriale di queste zone.

La necessità d'intervento a livello di piani direttori e di utilizzazione si basa sui seguenti aspetti (cfr. anche art. 11. cpv. 1 LPT):

- occorre assicurarsi che tutte le pianificazioni d'incidenza territoriale tengano conto dell'importanza nazionale dell'oggetto IFP;

- occorre assicurarsi che in tutte le pianificazioni d'incidenza territoriale che potrebbero pregiudicare un oggetto IFP siano presi in considerazione gli obiettivi di protezione dell'oggetto, l'interesse di salvaguardarlo il più possibile e le eventuali misure di ripristino e di sostituzione necessarie.

Per permettere ai Cantoni di tenere conto al meglio dell'IFP nell'ambito dei loro compiti, l'articolo 17*a* LPN in combinato disposto con l'articolo 25 capoverso 1 lettera e dell'ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN; RS 451.1) prevede espressamente la possibilità, di fronte a particolari questioni, di richiedere una perizia della CFNP anche se non si tratta di un compito della Confederazione.

Art. 9 Aiuti finanziari

Gli aiuti finanziari accordati dalla Confederazione visto l'articolo 13 LPN per provvedimenti destinati alla conservazione e alla valorizzazione degli oggetti IFP non sono disciplinati nell'OIFP. Questi contributi si basano esclusivamente sulle disposizioni degli articoli 4−11 o 12a OPN e di regola sono oggetto di un accordo programmatico tra la Confederazione e il Cantone.

Art. 10 Osservazione ed esame

Capoversi 1 e 2: questa disposizione concretizza per l'IFP i principi generali di cui agli articoli 5 capoverso 2 LPN e 27*a* OPN, fornendo all'UFAM le basi per ottemperare meglio al proprio dovere di informazione e di consulenza secondo l'articolo 25*a* LPN per quanto concerne l'IFP. Per svolgere questo compito nel modo più efficace ed efficiente possibile, è indispensabile un coordinamento con gli strumenti del monitoraggio territoriale e ambientale della Confederazione e dei Cantoni previsti dalla legislazione federale sulla statistica (in materia di statistica della superficie) o dalla LPAmb. Sul piano del contenuto, questo compito deriva anche dall'obbligo generale di verificare periodicamente l'efficacia e la proporzionalità degli strumenti politici al fine di adattare di conseguenza la politica. Concretamente occorre monitorare nell'IFP lo sviluppo del territorio, e in particolare del paesaggio, secondo gli obiettivi di protezione concreti e i vari tipi di intervento, per poi poterlo paragonare con quello al di fuori dell'IFP.
Capoverso 3: nella determinazione di un orizzonte temporale opportuno per l'esame dell'inventario, ci si è basati sul consueto orizzonte temporale di circa 15 anni previsto in ambito pianificatorio per l'esame complessivo dei piani. Oltre a questo, vanno considerate le esigenze in termini di risorse temporali, finanziarie e di personale. Si ritiene pertanto adeguato un esame globale periodico ogni 15-20 anni.

Art. 11 Abrogazione di un altro atto normativo

Con l'adozione della revisione totale dell'OIFP viene abrogata l'ordinanza vigente del 1977.

Art. 12 Modifica di altri atti normativi

Le modifiche delle singole disposizioni figurano all'allegato 2.

1. Ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio

L'aggiunta all'articolo 23 capoverso 2 OPN vuole garantire, nell'interesse di un'applicazione coerente della LPN, che l'informazione e la consulenza delle autorità e del pubblico siano coordinate tra i tre uffici federali competenti: l'Ufficio federale della cultura (UFC) del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e, all'interno del DATEC, gli uffici federali delle strade (USTRA) e dell'ambiente (UFAM).

2. Ordinanza del 14 aprile 2010 riguardante l'inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera

Per garantire un'applicazione coerente degli articoli 5 e 6 LPN, le tre «ordinanze consorelle» OIFP, OISOS e OIVS devono essere per quanto possibile armonizzate dal punto di vista contenutistico, sistematico e redazionale. L'entrata in vigore della nuova OIFP implica quindi l'armonizzazione di alcune disposizioni dell'OIVS con l'OIFP, mentre si rinuncia a un adeguamento dell'OISOS, essendo attualmente in fase di revisione. Nel merito, si tratta in particolare di inserire in modo esplicito la collaborazione con i servizi cantonali competenti e la partecipazione di tutte le parti potenzialmente interessate (nuovo art. 5 cpv. 3 OIVS) come pure il compito delle autorità di verificare, ogni qualvolta si presenta l'occasione, la possibilità di ridurre o riparare i danni esistenti (nuovo art. 7a OIVS). È necessaria anche un'armonizzazione tra OIFP e OIVS per quanto concerne la disposizione relativa alla presa in considerazione dell'inventario federale da parte dei Cantoni (art. 9 OIVS).

3. Ordinanza del 30 novembre 2012 sulla riduzione delle emissioni di CO_2

L'adeguamento dell'allegato 10 dell'ordinanza del 30 novembre 2012 sulla riduzione delle emissioni di CO_2 (ordinanza sul CO_2; RS 641.711) riguarda modifiche che promuovono la protezione dell'ambiente in senso lato. Tale ordinanza viene pertanto rielaborata contestualmente all'OIFP all'interno della medesima procedura.
Le voci della tariffa doganale contenute nell'ordinanza sul CO_2 devono essere adeguate alle voci modificate dell'ordinanza sull'imposizione degli oli minerali (OIOm; RS 641.611). Si tratta di un adeguamento puramente formale che non ha ripercussioni sul piano del contenuto.

Art. 13 Entrata in vigore

La nuova ordinanza entrerà in vigore il 1° giugno 2017, il più rapidamente possibile dopo l'adozione da parte del Consiglio federale, al fine di migliorare la trasparenza auspicata in particolare con l'aggiornamento delle descrizioni degli oggetti e dei relativi obiettivi di protezione come pure la certezza giuridica e pianificatoria nel quadro dell'esecuzione per le autorità e i richiedenti.

4. Spiegazione dell'allegato 1

L'allegato 1 elenca i 162 oggetti suddivisi, come finora, in 10 regioni. Per ogni oggetto indica l'anno dell'iscrizione nell'IFP e i Cantoni di ubicazione, precisando inoltre quando un oggetto è stato modificato nel suo perimetro («Revisioni»).

Inventario (pubblicazione separata)

L'articolo 5 capoverso 1 LPN elenca alle lettere a-f i contenuti dell'inventario:

- **Il contenuto della descrizione dell'oggetto (schede degli oggetti; lett. a, b ed e)**
  Per ogni oggetto, l'inventario contiene la descrizione geografica e contenutistica, i motivi della sua importanza nazionale e i suoi obiettivi di protezione.

- **I criteri determinanti per la selezione degli oggetti (lett. b)**
  La varietà paesaggistica della Svizzera e le molteplici accezioni e interpretazioni del concetto di paesaggio richiedono un approccio differenziato (cfr. messaggio del Consiglio federale concernente l'approvazione della Convenzione europea del paesaggio, FF 2011 7683 segg.). In occasione dell'elaborazione dell'inventario, la scelta di un numero rappresentativo di paesaggi, siti e monumenti naturali degni di rilievo, ossia d'importanza nazionale, è stata basata su alcuni punti di vista pratici e plausibili, menzionati all'articolo 5 capoverso 2 OIFP. La valutazione dei singoli oggetti poggia su una visione d'insieme su scala nazionale fondata sul parere di esperti in funzione dei seguenti criteri: caratteristiche naturali e culturali del paesaggio, geologia e geomorfologia, spazi vitali, utilizzazione specifica, struttura e forme di insediamento, testimonianze ed elementi storico-culturali specifici.

  La scelta degli oggetti dell'IFP tiene conto dei seguenti criteri:

  - paesaggi unici;
  - paesaggi tipici della Svizzera;
  - siti e monumenti naturali unici, soprattutto anche per la loro importanza sotto il profilo delle scienze naturali e della storia delle scienze;
  - paesaggi che, per il loro carattere relativamente intatto, la loro tranquillità e la loro bellezza, presentano un particolare valore ricreativo.

  Numerosi oggetti possono essere attribuiti a più categorie. Per questo motivo si è rinunciato a un'attribuzione sistematica e giuridicamente rilevante dei singoli oggetti a determinate categorie.

  I motivi tecnici specifici che giustificano l'importanza nazionale dei singoli oggetti figurano nelle relative descrizioni (schede degli oggetti, lett. a).

- **I pericoli potenziali (lett. c)**
  La maggior parte degli oggetti sono utilizzati dall'uomo in varie forme e includono anche gli insediamenti. Questi oggetti non sono statici. I processi sociali, economici, tecnici, ma anche naturali e territoriali, ne causano una trasformazione permanente. Se influenzata dall'uomo, questa trasformazione resta conforme agli obiettivi di protezione, a condizione che i valori e le caratteristiche specifiche di un oggetto non siano compromessi e che l'evoluzione del paesaggio rimanga percepibile. A causa di questi sviluppi storici, l'IFP

include anche numerosi oggetti la cui bellezza o le cui peculiarità sono già puntualmente compromesse. Secondo la giurisprudenza permanente del Tribunale federale, ciò non deve essere inteso come pregiudiziale per altri danni rilevanti agli obiettivi di protezione. Le costruzioni e gli impianti esistenti costruiti a norma di legge, nonché le attuali utilizzazioni esercitate nel rispetto delle norme giuridiche pertinenti sono tuttavia garantiti e rimangono ammessi. In particolare non sono escluse le estensioni di zone edificabili, a condizione che siano adeguate, appropriate dal punto di vista della pianificazione del territorio e conformi agli obiettivi di protezione.

In linea di massima gli insediamenti estesi, e in particolare interi agglomerati, non sono oggetto dell'IFP. Alcuni insediamenti o parti di agglomerati possono tuttavia rientrare nel perimetro dell'inventario nei casi in cui sono indissociabili dal carattere del paesaggio circostante, hanno come oggetto determinati aspetti del paesaggio (come geotopi o castelli) o, seppure in misura lieve, plasmano l'oggetto in questione.

Gran parte degli oggetti inventariati consiste in paesaggi più o meno prossimi allo stato naturale, caratterizzati da lungo tempo da un uso rispettoso delle risorse naturali – suolo, acqua, tranquillità, biodiversità e paesaggio –, e quindi spesso anche da forme di utilizzazione caratteristiche con le loro specificità territoriali (ad es. paesaggi terrazzati o prati irrigui). La loro elevata qualità in termini paesaggistici, storico-culturali, scientifici e geoculturali fa sì che reagiscano in modo particolarmente sensibile ai cambiamenti nella struttura del paesaggio.

I pericoli potenziali per gli oggetti IFP derivano soprattutto dalle politiche settoriali d'incidenza territoriale, se queste non tengono conto della peculiarità paesaggistica degli oggetti dell'inventario e dei loro obiettivi di protezione. Vanno menzionati ad esempio lo sviluppo degli insediamenti, costruzioni, impianti e infrastrutture di ogni tipo, impianti di produzione e trasporto dell'energia, progetti di estrazione e discariche, infrastrutture di trasporto, impianti per attività ricreative di massa, infrastrutture per lo sfruttamento turistico intensivo nonché un'utilizzazione agricola e forestale non adeguata alle caratteristiche locali e le relative infrastrutture. I danni sono causati sia da interventi considerevoli, sia da piccoli cambiamenti, puntuali o striscianti, spesso poco vistosi e in alcuni casi quasi impercettibili. Tra questi rientrano anche le emissioni luminose sempre più diffuse e quasi capillari, la cui intensità si propaga talvolta anche in regioni intatte e impedisce anche lì di vivere lo spettacolo naturale notturno.

Sono in aumento anche i pericoli riconducibili a nuove attività e utilizzazioni particolarmente intensive, spesso anche solo temporanee. Tra queste rientrano in particolare alcune nuove forme di attività del tempo libero, nuove discipline sportive di tendenza, eventi culturali, manifestazioni di massa e persino messe in scena artistiche e turistiche del paesaggio. Spesso queste attività non sono oggetto di procedure di autorizzazione formale e il loro effetto non è quindi influenzabile. Sulla scia di queste attività sono aumentate anche le richieste di ulteriori impianti infrastrutturali, alcuni volti a proteggere le persone interessate dai pericoli, ma altri intesi a soddisfare le crescenti esigenze di comfort.

- **Le misure di protezione esistenti (lett. d)**
  Le misure di protezione possono, da un lato, basarsi sugli strumenti del diritto in materia di pianificazione del territorio, la cui applicazione compete a Cantoni e Comuni (applicazione dell'IFP in inventari di diritto cantonale, ordinanze o decisioni di protezione, piani direttori per il paesaggio, zone prioritarie per il paesaggio, strategie di sviluppo del

paesaggio ecc.). Dall'altro lato, le politiche settoriali d'incidenza territoriale possono prevedere criteri di protezione adeguati nelle condizioni quadro relative a procedure, contributi o l'applicazione tecnica concreta, mediante leggi, ordinanze oppure «soft law» (strumenti di lavoro, raccomandazioni ecc.). Se la ripartizione delle competenze a norma costituzionale lo consente, sono possibili anche sinergie nel merito con gli strumenti e le misure del diritto federale in materia di protezione delle specie, dei biotopi e delle zone palustri, nonché con gli strumenti della legislazione sulla caccia, che possono sovrapporsi con singoli obiettivi dell'IFP. Infine anche gli strumenti della LPN in materia di parchi offrono la possibilità di individuare delle sinergie nel merito con l'applicazione dell'IFP. Tuttavia, la Confederazione non ha la competenza di formulare e applicare principi espliciti di pianificazione e sviluppo del territorio e misure incisive, a meno che non sia proprietaria dei terreni.

- **Le proposte di miglioramento (lett. f)**
  L'articolo 7 contiene il mandato legale, formulato in modo generico, di migliorare la situazione del paesaggio attraverso l'obbligo di verificare, ogni qualvolta si presenta l'occasione, se è possibile ridurre o riparare i danni esistenti. Questo mandato può essere attuato – seppure solo indirettamente – soprattutto attraverso l'articolo 8, in quanto i Cantoni e i Comuni tengono conto degli oggetti dell'IFP e dei relativi valori e obiettivi di protezione nell'ambito delle loro pianificazioni o nel quadro dell'adempimento dei compiti cantonali. La Confederazione non ha né le competenze né i mezzi necessari per realizzare misure di valorizzazione supplementari, fatta eccezione per la possibilità di accordare aiuti finanziari ai Cantoni per l'attuazione di misure adeguate (art. 9, artt. 4−11 OPN).