



20.xxx

**Revisione della legge federale sulla protezione della natura
e del paesaggio (LPN) sotto forma di controprogetto
indiretto all'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra
natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)»**

**Rapporto esplicativo
per l'apertura della procedura di consultazione**

del 31 marzo 2021

Compendio

L'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)» intende rafforzare la protezione della varietà di specie e assicurarne la conservazione a lungo termine, ma anche rafforzare la protezione del paesaggio e promuovere la cultura della costruzione. Le promotrici e i promotori dell'iniziativa reagiscono così alla persistente perdita della diversità biologica e della qualità del paesaggio e della cultura della costruzione in Svizzera. L'Iniziativa biodiversità chiede sostanzialmente più superfici per la natura e più fondi per la conservazione e la promozione della molteplicità naturale. Il Consiglio federale condivide in linea di principio le richieste dell'iniziativa, ma le respinge giudicandole eccessive. Un'accettazione dell'iniziativa limiterebbe infatti in maniera sproporzionata le competenze esistenti e il margine di manovra a disposizione della Confederazione e dei Cantoni. Il Consiglio federale oppone pertanto all'iniziativa un controprogetto indiretto con la quale intende garantire che a livello nazionale sia creata una superficie protetta sufficiente a favore della natura.

Contenuto dell'iniziativa

L'8 settembre 2020 l'associazione promotrice «Sì alla natura, al paesaggio e alla cultura della costruzione» ha depositato l'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)». L'iniziativa propone di inserire nella Costituzione federale (CF), subito dopo l'articolo 78 relativo alla protezione della natura e del paesaggio, un nuovo articolo 78a dal titolo «Paesaggio e biodiversità», nel sostanziale intento di proteggere meglio la natura, il paesaggio e il patrimonio architettonico. In tal senso persegue obiettivi analoghi a quelli della Confederazione, ma auspica anche un rafforzamento e un completamento degli strumenti esistenti mediante l'ancoraggio nella Costituzione. Le integrazioni sostanziali che intende introdurre nella Costituzione riguardano i due aspetti seguenti: l'impegno esplicito dei Cantoni alla conservazione di paesaggi, siti caratteristici e luoghi storici e un margine ristretto per la ponderazione degli interessi nel caso di interventi rilevanti sugli oggetti protetti. L'iniziativa chiede inoltre che Confederazione e Cantoni mettano a disposizione le superfici, i mezzi e gli strumenti necessari per la salvaguardia e il rafforzamento della biodiversità.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Il Consiglio federale è in linea di principio favorevole alle richieste dell'iniziativa. La biodiversità in Svizzera si trova in uno stato insoddisfacente ed è in forte flessione. I provvedimenti già adottati non bastano per mettere un freno alla perdita di biodiversità. Tali considerazioni giocherebbero dunque a favore di un accoglimento dell'iniziativa, che potrebbe inoltre colmare alcune lacune del diritto costituzionale in tema di protezione del paesaggio e dei monumenti. Secondo il parere del Consiglio federale l'iniziativa avanza però richieste eccessive, e ciò in particolare per i motivi seguenti:

In caso di accettazione dell'iniziativa le competenze esistenti e il margine di manovra a disposizione della Confederazione e dei Cantoni sarebbero limitati in maniera

sproporzionata. L'iniziativa chiede la conservazione illimitata del contenuto centrale dei valori di conservazione (art. 78a cpv. 3 Cost.). Dal punto di vista del Consiglio federale, questa disposizione rappresenta, in particolare per gli oggetti protetti più piccoli, una restrizione eccessiva per diverse politiche settoriali della Confederazione e dei Cantoni e per l'economia. Il Consiglio federale ritiene inoltre che la promozione di un concetto globale di cultura della costruzione, già avviata dalla Confederazione, raggiunga meglio l'obiettivo di proteggere il patrimonio culturale della costruzione, invece di un ampliamento della funzione di protezione degli oggetti d'inventario che difficilmente otterrebbe il sostegno di una maggioranza politica.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone alla Camera federale di raccomandare il rigetto dell'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)», opponendo all'iniziativa un controprogetto indiretto.

Il controprogetto indiretto si orienta ai seguenti punti cardine:

- 1) La LPN è destinata a contribuire maggiormente all'aumento delle aree a beneficio della conservazione della biodiversità: l'obiettivo delle aree protette del 17% è sancito dalla legge. La connettività sarà promossa.
- 2) Le disposizioni sulla protezione e l'interconnessione degli spazi vitali della fauna selvatica sono riprese dal progetto di revisione della legge federale su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici respinto in votazione popolare il 27 settembre 2020 (disposizioni sui corridoi sovraregionali della fauna selvatica, disposizioni di protezione sulle riserve di uccelli acquatici e migratori d'importanza internazionale e nazionale e zone federali di protezione della fauna selvatica).
- 3) Le aree protette nazionali esistenti saranno risanate laddove necessario.
- 4) I requisiti legali per la compensazione ecologica nelle aree intensamente utilizzate, specialmente negli insediamenti e negli agglomerati, vengono precisati.
- 5) La promozione di una cultura della costruzione globale e l'attuale obbligo per i Cantoni e i Comuni di prendere in considerazione gli inventari federali saranno sanciti nella legge.
- 6) Il controprogetto indiretto è impostato in modo da non interferire con il raggiungimento degli obiettivi della Strategia energetica 2050.

Con il controprogetto indiretto il Consiglio federale conferma e al tempo stesso rinsalda la sua attuale politica. La principale novità è rappresentata dal rafforzamento della compensazione ecologica negli insediamenti e negli agglomerati che, come l'agricoltura, dovranno prestare un contributo a favore della biodiversità. Per l'attuazione del controprogetto indiretto, il Consiglio federale intende stanziare 100 milioni l'anno.

Indice

Compendio	2
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	6
1.1 Testo dell'iniziativa	6
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7
1.3 Validità	7
2 Genesi dell'iniziativa	7
2.1 Biodiversità	7
2.1.1 Spazio per la biodiversità	8
2.1.2 Servizi ecosistemici	9
2.1.3 La biodiversità come base dell'economia	9
2.2 Paesaggio e cultura della costruzione	11
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	14
3.1 Scopi dell'iniziativa	14
3.2 Normativa proposta dall'iniziativa	14
3.3 Commento e interpretazione al testo dell'iniziativa	15
4 Valutazione dell'iniziativa	17
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	17
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	18
4.2.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni: stime del comitato dell'iniziativa	18
4.2.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni: stime della Confederazione	18
4.2.3 Ulteriori ripercussioni sull'economia e la società	19
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	20
4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	20
4.4.1 Biodiversità	20
4.4.2 Paesaggio e cultura della costruzione	21
5 Conclusioni	22
6 Controprogetto indiretto	23
6.1 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	23
6.2 Aspetti principali dell'avamprogetto	24
6.2.1 La nuova normativa proposta	24
6.2.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze	26
6.2.3 Attuazione	26
6.3 Spiegazioni relative ai singoli articoli	26
6.3.1 Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio	26
6.3.2 Modifica di altri atti normativi	39

6.4	Ripercussioni per la pubblica amministrazione	46
6.4.1	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione	46
6.4.2	Ripercussioni per la Confederazione a livello di effettivo di personale	48
6.4.3	Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni	49
6.5	Ripercussioni per altri attori	52
6.6	Ripercussioni per l'economia	53
6.7	Aspetti giuridici del controprogetto indiretto	54
6.7.1	Costituzionalità	54
6.7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	54
6.7.3	Forma dell'atto	54
6.7.4	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	54
6.7.5	Subordinazione al freno alle spese	54
6.7.6	Conformità alla legge sui sussidi	55
6.7.7	Delega di competenze legislative	55
6.7.8	Protezione dei dati	56

Rapporto esplicativo

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)» è il seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 78a Paesaggio e biodiversità

1 A complemento dell'articolo 78, la Confederazione e i Cantoni provvedono, nell'ambito delle loro competenze, affinché:

- a. siano preservati i paesaggi, i siti caratteristici, i luoghi storici, nonché i monumenti naturali e culturali degni di protezione;
- b. la natura, il paesaggio e il patrimonio architettonico siano tutelati anche al di fuori degli oggetti protetti;
- c. siano messi a disposizione le superfici, i mezzi e gli strumenti necessari per la salvaguardia e il rafforzamento della biodiversità.

2 Sentiti i Cantoni, la Confederazione designa gli oggetti protetti d'importanza nazionale. I Cantoni designano gli oggetti protetti d'importanza cantonale.

3 Gli interventi rilevanti sugli oggetti protetti della Confederazione devono essere giustificati da interessi preponderanti d'importanza nazionale; gli interventi rilevanti sugli oggetti protetti dei Cantoni devono essere giustificati da interessi preponderanti d'importanza cantonale o nazionale. L'essenza dei valori protetti dev'essere conservata intatta. Alla protezione delle paludi e dei paesaggi palustri si applica l'articolo 78 capoverso 5.

4 La Confederazione sostiene i provvedimenti dei Cantoni per la salvaguardia e il rafforzamento della biodiversità.

Art. 197 n. 12²

12. Disposizione transitoria dell'art. 78a (Paesaggio e biodiversità)

Entro cinque anni dall'accettazione dell'articolo 78a da parte del Popolo e dei Cantoni, la Confederazione e i Cantoni emanano le disposizioni d'esecuzione.

¹ RS 101

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)» è stata sottoposta a un esame preliminare da parte della Cancelleria federale il 12 marzo 2019³ e depositata con il numero di firme necessarie l'8 settembre 2020.

Con decisione del 15 ottobre 2020 la Cancelleria federale ha confermato la riuscita formale dell'iniziativa con 107 885 firme valide.⁴

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale presenta al riguardo un controprogetto indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 2 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002⁵ (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare al Parlamento i disegni di decreto e un messaggio al più tardi entro l'8 marzo 2022. L'Assemblea federale deve decidere in merito alla raccomandazione di voto secondo l'articolo 100 LParl entro l'8 marzo 2023.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa i requisiti di validità secondo l'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a. È formulata in forma di progetto elaborato e soddisfa quindi i requisiti dell'unità della forma.
- b. Tra le singole parti dell'iniziativa esiste un nesso oggettivo. L'iniziativa soddisfa quindi i requisiti dell'unità della materia.
- c. L'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e soddisfa quindi i requisiti della compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Biodiversità

La biodiversità include la diversità degli ecosistemi, delle specie e del patrimonio genetico. Essa rappresenta una base indispensabile della vita sulla Terra. In Svizzera, poco meno della metà dei tipi di spazi vitali è a rischio di scomparsa e un buon terzo di tutte le specie animali, vegetali e fungine note rischia di estinguersi. Si tratta di un numero di specie mai visto prima e anche nettamente superiore alla maggior parte dei Paesi dell'UE.⁶ La causa principale della perdita di biodiversità risiede nell'utilizzazione intensiva delle basi naturali da parte dell'uomo.⁷

³ FF 2019 2169

⁴ FF 2020 7538

⁵ RS 171.10

⁶ UFAM (ed.) 2017: Biodiversità in Svizzera: stato ed evoluzione. Risultati del sistema di monitoraggio della biodiversità, stato 2016. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Stato dell'ambiente n. 1630: 60 pagine.

⁷ Consiglio federale (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna, 2018.

I modelli di produzione e di consumo dell'economia e della società comportano periodicamente il superamento da parte della Svizzera dei limiti di resistenza della natura. Quando ciò è il caso, va incontro al rischio che gli ecosistemi, l'economia e la società siano esposti a conseguenze negative quali la perdita di biodiversità o i cambiamenti climatici.

La persistente perdita di biodiversità nel nostro Paese è la chiara dimostrazione che gli sforzi sinora compiuti dalla Confederazione, dai Cantoni e da terzi non sono bastati a migliorare la situazione preoccupante sul fronte della biodiversità. Alla fine del 2020 la Svizzera aveva infatti raggiunto solo una minima parte degli obiettivi nazionali di biodiversità perseguiti sulla base della Strategia Biodiversità Svizzera e del relativo piano d'azione e ulteriori provvedimenti^{8,9}. Né risulta mantenuto l'impegno assunto nell'ambito della Convenzione internazionale sulla biodiversità di delimitare entro il 2020 il 17 per cento della superficie nazionale a favore della biodiversità. Attualmente soltanto il 13,4 per cento della superficie nazionale è designato ai fini della biodiversità. Sono incluse le aree protette di importanza nazionale, regionale e locale, aree protette di rilevanza internazionale e altre aree designate per la protezione e la promozione della biodiversità¹⁰. Le zone cuscinetto dei biotopi d'importanza nazionale e regionale contribuiscono anche alla protezione della biodiversità.

La superficie da sola non basta per preservare e promuovere a lungo termine la biodiversità e quindi anche i suoi servizi per l'economia e la società. È infatti necessaria una qualità adeguata di tali superfici, che devono essere in grado di soddisfare le esigenze delle specie. Nonostante le considerevoli risorse investite dalla Confederazione e dai Cantoni nella protezione della natura, la qualità della maggior parte degli spazi vitali in Svizzera è scarsa e in calo costante. Tale fenomeno riguarda in particolare le zone naturali protette.

2.1.1 Spazio per la biodiversità

Per poter fornire i propri servizi per l'economia e la società (servizi ecosistemici, cfr. 2.1.2) in una prospettiva di lungo periodo, la biodiversità ha bisogno di più superficie protetta. La Strategia Biodiversità Svizzera e il piano d'azione pongono pertanto l'accento sulla conservazione e sull'ulteriore sviluppo della cosiddetta *infrastruttura ecologica*, un'infrastruttura cioè che mette a disposizione della natura una rete di zone protette e altri spazi vitali caratterizzati da un'elevata qualità e collegati tra loro. Una tale rete è necessaria per la sopravvivenza delle specie. Le zone protette comprendono per esempio i biotopi d'importanza nazionale, regionale e locale quali zone umide, siti di riproduzione di anfibi, paludi, prati e pascoli secchi, ma anche riserve d'uccelli acquatici, riserve forestali, il Parco nazionale svizzero. Spazi vitali di qualità elevata comprendono ad esempio determinati settori dei parchi naturali periurbani o le superfici agricole per la promozione della

⁸ Consiglio federale (2012): Strategia Biodiversità Svizzera. Berna, 2012.

⁹ Consiglio federale (2017): Piano d'azione Strategia Biodiversità Svizzera. Berna, 2017.

¹⁰ UFAM, Biodiversità: Indicatori. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/biodiversita/stato/indicatori.html>. Consultazione in data 19 febbraio 2021

biodiversità. Per consentire alle specie di migrare, di insediarsi o reinsediarsi in determinate zone o anche per permettere lo scambio genetico all'interno delle specie, le zone protette devono essere collegate per mezzo di zone di interconnessione. Fanno parte di tali zone, tra l'altro, i margini di bosco terrazzati, i corridoi faunistici, superfici verdi ubicate nella zona di insediamento e rivalutate ecologicamente o le superfici agricole per l'interconnessione.

2.1.2 Servizi ecosistemici

Economia e società traggono beneficio da tutta una serie di servizi della biodiversità (servizi ecosistemici). Tra questi si annoverano tra l'altro l'attività di impollinazione degli insetti, la disponibilità di terreno fertile per l'utilizzazione agricola e forestale, di acqua pulita, di nutrimento per gli essere umani e per gli animali e di materie prime, la disponibilità di principi attivi per i farmaci, di vettori energetici, lo stoccaggio di carbonio, la protezione contro le calamità naturali (p. es. l'azione protettiva contro valanghe, cadute massi e colate detritiche esercitata dalla vegetazione sui pendii ripidi oppure l'azione protettiva esercitata dalle zone allagabili o che sono in grado di trattenere l'acqua), la lotta naturale contro i parassiti o l'importanza degli spazi vitali per la rigenerazione e quindi per la salute (p. es. una qualità dell'aria sana per l'essere umano o l'attenuazione dello sviluppo di calore nelle città durante i mesi estivi).

La biodiversità costituisce dunque la base esistenziale per l'essere umano e per le prestazioni economiche di un Paese.¹¹ Risulta quindi evidente che la persistente perdita di biodiversità può portare con sé gravi conseguenze, come la scomparsa irreversibile di piante e animali e dei servizi ecosistemici ad essi correlati. Ciò rende nel contempo più ardue le grandi sfide del XXI secolo.

2.1.3 La biodiversità come base dell'economia

La biodiversità ha ripercussioni dirette e indirette sull'economia globale e quindi anche sulla Svizzera come piazza economica. Secondo stime dell'OCSE, il beneficio tratto dai servizi ecosistemici su scala globale equivarrebbe a 125-140 miliardi di dollari statunitensi all'anno.¹² Le conseguenze incombenti della perdita di biodiversità sono dunque percepite con crescente consapevolezza nelle cerchie

¹¹ Consiglio federale (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna, 2018.

¹² PwC, WWF Svizzera (2020): Nature is too big to fail. Biodiversity: the next frontier in financial risk management

economiche e finanziarie.^{13,14,15,16} Il World Economic Forum (WEF) rileva per esempio nel suo «Global Risks Report 2021» che i cambiamenti climatici e la perdita della natura rappresentano i rischi più grandi per l'economia a livello mondiale e che a destare preoccupazione è soprattutto la velocità con cui sta avvenendo la perdita di biodiversità.

In Svizzera molti settori sono direttamente dipendenti dalla biodiversità, primo fra tutti l'agricoltura svizzera. Soltanto il valore dell'impollinazione delle api quale servizio ecosistemico naturale ed estremamente prezioso si aggira attorno a 350 milioni di franchi all'anno.¹⁷ In generale, la varietà delle specie rappresenta un'assicurazione contro i cambiamenti ambientali indesiderati, per esempio grazie alla sua azione di protezione naturale contro i parassiti o le malattie delle piante. La biodiversità è quindi essenziale per garantire a lungo termine la sussistenza della produzione nazionale di alimenti e per assicurare alla Svizzera un certo grado di autoapprovvigionamento.¹⁸ La persistente perdita di biodiversità e i progressivi cambiamenti climatici, in quanto processi direttamente correlati, comportano dunque rischi esistenziali per l'agricoltura svizzera.¹⁹ Ma anche altri settori dipendono in modo diretto dalla biodiversità e dai suoi servizi. Per esempio, i paesaggi svizzeri e la ricchezza di attrattive culturali in uno spazio ristretto costituiscono un forte motore per il turismo. A livello nazionale il settore del turismo conta oltre 180 000 addetti, con una creazione di valore lordo superiore a 19 miliardi di franchi all'anno.²⁰

Gli investimenti nella biodiversità hanno effetti particolarmente positivi sull'economia regionale che attua i provvedimenti a favore della natura. Le risorse

¹³ [economiesuisse. Dossierpolitica \(2020\): Biodiversità ed economia: il punto della situazione. https://www.economiesuisse.ch/it/dossier-politica/biodiversita-ed-economia-il-punto-della-situazione. Consultazione in data 25 settembre 2020](https://www.economiesuisse.ch/it/dossier-politica/biodiversita-ed-economia-il-punto-della-situazione)

¹⁴ World Economic Forum (2021): The Global Risks Report 2021. 16th Edition. Insight Report.

¹⁵ OCSE (2019): Biodiversity: Finance and the Economic and Business Case for Action. Rapporto preparato dall'OCSE per la presidenza francese del G7 e per l'incontro dei ministri dell'Ambiente del G7, 5-6 maggio 2019

¹⁶ PwC, WWF (2019): Nature is too big to fail. Biodiversity: the next frontier in financial risk management.

¹⁷ Ufficio federale dell'agricoltura (2017): Comunicato stampa. Bienenbestäubung auch für Ackerkulturen wichtig.

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68070.html>. Consultazione in data 22 gennaio 2021

¹⁸ Accademia svizzera di scienze naturali scnat (2020): Vielfalt ist die Quelle des Lebens: Herausforderungen und Handlungsbedarf für die Förderung der Agrobiodiversität. Swiss Academies Factsheet 15 (1).

¹⁹ [economiesuisse. Dossierpolitica \(2020\): Biodiversità ed economia: il punto della situazione. https://www.economiesuisse.ch/it/dossier-politica/biodiversita-ed-economia-il-punto-della-situazione. Consultazione in data 25 settembre 2020](https://www.economiesuisse.ch/it/dossier-politica/biodiversita-ed-economia-il-punto-della-situazione)

²⁰ Ufficio federale di statistica (2020): Schweizer Tourismusstatistik 2018. Neuchâtel

impiegate a tal fine dalla Confederazione e dai Cantoni tornano utili soprattutto all'agricoltura, all'edilizia e alla silvicoltura.²¹

L'analisi degli approcci esistenti alla valutazione economica della biodiversità e dei servizi ecosistemici stima che il potenziale di mercato globale legato alla sostenibilità salirà entro il 2050 a 2000-6000 miliardi di dollari statunitensi.²² La rinuncia a misure di protezione e di promozione causa invece costi di «inazione» che secondo le stime ammontano in Svizzera, entro il 2050, a circa 14-16 miliardi di franchi all'anno, equivalenti al 2-2,5 per cento del prodotto interno lordo.²³

Il Consiglio federale ha riconosciuto la rilevanza della biodiversità per l'economia e per la società nel quadro della Strategia Biodiversità Svizzera. L'accresciuta consapevolezza del rischio che può derivare alla società e all'economia dalla perdita di biodiversità ha dato luogo a livello federale a numerosi interventi politici.²⁴

Nella collaborazione internazionale, la conservazione e l'utilizzazione sostenibile della biodiversità, così come il ripristino e la protezione degli ecosistemi e dei loro servizi ecosistemici per l'economia e la società sono alla base degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDG) che il 25 settembre 2015 sono stati sottoscritti dai 193 Stati membri delle Nazioni Unite sotto forma di Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile.²⁵

2.2 Paesaggio e cultura della costruzione

In Svizzera, le qualità paesaggistiche e legate alla cultura della costruzione sono sotto pressione. Il Consiglio federale, in adempimento del postulato 16.4028 Fluri Proteggere gli insediamenti svizzeri, ha spiegato nel suo rapporto del 17.01.2018 che l'obiettivo di un'elevata qualità architettonica dello spazio antropico è stato spesso mancato negli ultimi decenni e rappresenta sempre più una sfida. Il patrimonio culturale assume un ruolo centrale per la società e l'economia, in particolare anche per il turismo. La crescente pressione dello sviluppo mette oggi a rischio la conservazione di questo patrimonio e può comportare una perdita di qualità di vite e degli insediamenti.

- ²¹ UFAM (ed.) 2019: Flussi finanziari, destinatari ed effetto degli investimenti nella protezione della natura e nella biodiversità forestale. Sondaggio tra i Cantoni. Rapporto finale. Ufficio federale dell'ambiente, Berna; UFAM (ed.) 2020: Analisi socioeconomica degli effetti degli investimenti nella protezione della natura e nella biodiversità forestale. Ufficio federale dell'ambiente, Berna.
- ²² TEEB (2012). The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Business and Enterprise. Ed.: Joshua Bishop. Earthscan: London, New York.
- ²³ Ecoplan (2010): «COPI Schweiz» – Grobe Abschätzung der Kosten des Nichthandelns im Bereich der Biodiversität bis 2050
- ²⁴ Per esempio l'interpellanza 19.3452, l'interpellanza 19.4298, la mozione 19.3504, l'interpellanza 19.4315, l'interpellanza 17.4162, la mozione 18.3348, la mozione 19.3207, la mozione 19.3968, la mozione 19.3207, l'interpellanza 19.4294, la mozione 20.3010
- ²⁵ L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile.
<https://www.eda.admin.ch/agenda2030/it/home.html>. Consultazione in data 14 ottobre 2020

La mancanza di qualità dello spazio edificato si manifesta non solo nel patrimonio degno di protezione che riveste interesse sul piano della conservazione dei monumenti, ma anche e soprattutto nel restante ambiente. Infatti, se è pur vero che in Svizzera vengono realizzate numerose costruzioni di architettura eccellente, esse rimangono tuttavia esempi isolati nel complesso del paesaggio insediativo. Spesso la forte attività costruttiva degli ultimi decenni non ha prestato sufficiente attenzione alle questioni qualitative, a scapito della bellezza e dell'attrattiva di numerosi insediamenti e paesaggi aperti della Svizzera. Questa evoluzione negativa della cultura della costruzione desta crescente preoccupazione in seno alla popolazione, tra gli specialisti e nella politica. Una cultura della costruzione di qualità si traduce in città e paesi attrattivi e piacevoli da vivere, che sanno trasformarsi insieme ai bisogni della società pur mantenendo le loro peculiarità storiche. Una siffatta cultura pone al centro le esigenze sociali e la gestione parsimoniosa delle risorse e crea un valore aggiunto economico.

Tale concetto della cultura della costruzione incontra un crescente consenso in Svizzera come anche in ambito internazionale. Su iniziativa della Svizzera, il concetto della cultura della costruzione è stato ancorato a livello internazionale e strategico nella Dichiarazione di Davos per una cultura della costruzione di qualità, approvata dai ministri europei della cultura a margine del WEF 2018.²⁶ Da allora si stanno moltiplicando gli sforzi per una cultura della costruzione di qualità: dalle azioni e strategie regionali, passando per le organizzazioni attive a livello nazionale, fino agli organismi internazionali di interconnessione.

Già nel 2010 la Società Svizzera degli Ingegneri e degli Architetti (SIA) aveva dato vita alla «Tavola rotonda Cultura della costruzione svizzera» per creare una rete che coinvolgesse gli attori più disparati nel campo della cultura della costruzione. Il relativo manifesto è stato pubblicato l'anno successivo.²⁷ Con il messaggio sulla cultura 2016-2020 il Consiglio federale ha incaricato il Parlamento di stabilire una strategia per una cultura della costruzione di qualità in collaborazione con tutti gli uffici federali pertinenti. Nel 2020 è nata la Fondazione Cultura della costruzione Svizzera. Sostenuta principalmente dagli attori dell'edilizia, la fondazione promuove il dialogo tra le autorità, l'istruzione e l'economia a favore di una cultura della costruzione di qualità in Svizzera.²⁸ Il messaggio sulla cultura 2021-2024 della Confederazione concretizza il concetto di cultura della costruzione, integrandolo in modo sistematico nella politica culturale.

Il Consiglio federale ha già adottato diversi provvedimenti contro la perdita di qualità dello spazio edificato, tra cui un chiaro impegno a favore di condizioni

²⁶ Davos Declaration 2018: Towards a high-quality *Baukultur* for Europe, 2018; www.davosdeclaration2018.ch

²⁷ Tavola rotonda Cultura della costruzione svizzera (2011): La cultura della costruzione. Una sfida della politica culturale. Manifesto della Tavola rotonda Cultura della costruzione svizzera. https://www.sia.ch/fileadmin/content/download/themen/baukultur/IT/1105_Positionspapier_Baukultur_it_web.pdf. Consultazione in data 22 gennaio 2021

²⁸ Fondazione Cultura della costruzione Svizzera. www.stiftung-baukultur-schweiz.ch

quadro giuridiche, il miglioramento dell'accettazione e dell'attuazione dell'ISOS come base di pianificazione, l'elaborazione della Strategia interdipartimentale sulla cultura della costruzione 2020-2030 e la promozione di una più forte partecipazione della popolazione. Questi provvedimenti servono a garantire l'armonizzazione con altre politiche settoriali della Confederazione e dei Cantoni. La Strategia interdipartimentale per la promozione della cultura della costruzione²⁹ è stata approvata dal Consiglio federale nel febbraio 2020. Con tale strategia la Confederazione riunisce le sue attività sul fronte della cultura della costruzione e le coordina nell'ambito di una politica globale della cultura della costruzione. La Strategia sulla cultura della costruzione affronta sfide attuali di natura sociale e legate all'incidenza territoriale, come i cambiamenti climatici, la transizione energetica, lo sviluppo centripeto degli insediamenti e l'evoluzione demografica.

Diversi interventi parlamentari degli ultimi anni hanno riguardato la protezione degli insediamenti³⁰. L'indebolimento della loro protezione è stato sistematicamente rifiutato. L'obbligo di considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nell'ambito dei compiti cantonali e comunali, vigente dal 2009 sulla base di una decisione del Tribunale federale³¹, si è ormai consolidato nella pratica e non è più contestato da nessuno. La Confederazione lo ha recepito a livello di ordinanza a partire dal 2010³² e nel frattempo anche diversi Cantoni lo hanno tramutato in legge. Permangono attualmente difficoltà legate alla corretta applicazione e attuazione materiale e formale degli inventari federali, in particolare dell'ISOS, che sono causa di incertezze nella pianificazione e nel diritto. Per tale ragione, a seguito del rapporto in adempimento del postulato 16.4028 Fluri Proteggere gli insediamenti svizzeri, è stato istituito un gruppo di lavoro ad ampia rappresentanza sotto la direzione della Confederazione. Tale gruppo di lavoro sta elaborando ulteriori proposte di miglioramento per l'armonizzazione dello sviluppo centripeto e della protezione degli insediamenti nel quadro del citato obbligo di considerazione. La Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), su propria iniziativa e in collaborazione con DCPA, l'UFC, l'ARE, l'Unione delle città svizzere UCS e l'Associazione dei Comuni Svizzeri ACS, sta inoltre allestendo degli orientamenti per l'attuazione pratica e per la considerazione dell'ISOS nei compiti cantonali e comunali.

²⁹ Consiglio federale (2020): Strategia interdipartimentale per la promozione della cultura della costruzione del 26.02.2020

³⁰ 20.3793 interpellanza Chevalley; 17.4308 mozione Regazzi; 17.4307 mozione Feller; 17.4281 mozione Golay; 17.3112 interpellanza Schneeberger; 16.4029 interpellanza Fluri; 16.3567 interpellanza Rutz; 16.3566 interpellanza Vogler; 16.3510 interpellanza Sauter.

³¹ DTF 135 II 209.

³² Ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (OIFP; RS 451.11); ordinanza riguardante l'inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (OIVS; RS 451.13); ordinanza riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS; RS 451.12).

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Con l'Iniziativa biodiversità, i promotori essenzialmente intendono integrare la Costituzione in modo che in futuro la biodiversità così come la natura, il paesaggio e il patrimonio architettonico siano meglio protetti da interventi rilevanti. In sostanza, l'iniziativa chiede che siano create zone protette supplementari per la natura e per il paesaggio e anche che siano messe a disposizione le risorse finanziarie corrispondenti. I promotori sostengono che l'utilizzazione non sostenibile delle basi naturali ha condotto a una perdita massiccia di spazi vitali e della varietà di specie e che la perdita di biodiversità finirà per compromettere anche i servizi della biodiversità per l'economia e la società. Negli ambiti dell'agricoltura e del patrimonio architettonico, temono un'ulteriore perdita di qualità dei paesaggi e dei siti caratteristici della Svizzera, con la distruzione della qualità del paesaggio e del patrimonio architettonico a favore di interessi di utilizzazione a breve termine. Secondo i promotori, i paesaggi stanno attraversando una radicale trasformazione, tra l'altro a causa delle crescenti esigenze abitative e di mobilità, e la densificazione all'interno delle zone d'insediamento esistenti mette a repentaglio i siti caratteristici degni di protezione e i monumenti architettonici preziosi. Gli sforzi a livello federale e cantonale per indebolire ulteriormente la posizione giuridica della protezione dei monumenti e l'efficacia degli inventari della Confederazione secondo l'articolo 5 LPN³³ si ripercuotono inoltre negativamente sulla qualità dei siti caratteristici degni di protezione e sull'ambiente circostante i monumenti architettonici preziosi. Il timore dei promotori è che la Svizzera in quanto sede economica si lasci così sfuggire un importante vantaggio in termini di Swissness.

3.2 Normativa proposta dall'iniziativa

L'iniziativa persegue obiettivi analoghi a quelli della Confederazione, ma auspica anche un rafforzamento e un completamento degli strumenti esistenti mediante l'ancoraggio nella Costituzione. L'Iniziativa biodiversità propone di integrare la Costituzione federale con un nuovo articolo 78a dal titolo «Paesaggio e biodiversità» che dovrà essere inserito subito dopo l'articolo 78 relativo alla protezione della natura e del paesaggio.

Le integrazioni sostanziali introdotte nella Costituzione dal proposto articolo 78a riguardano i due aspetti seguenti:

- l'impegno esplicito dei Cantoni a proteggere e a salvaguardare i paesaggi, i siti caratteristici e i luoghi storici;
- un margine ristretto per la ponderazione degli interessi nel caso di interventi rilevanti sugli oggetti protetti.

³³ Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP), inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS), inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (IVS)

3.3 Commento e interpretazione al testo dell'iniziativa

Secondo l'articolo 78a capoverso 1 lettera a, il comitato dell'iniziativa intende garantire, per quanto riguarda la protezione del paesaggio e dei monumenti, che non solo la Confederazione ma anche i Cantoni considerino in modo diretto e adeguato, nell'ambito dei loro compiti, i paesaggi, i siti caratteristici, i luoghi storici, nonché i monumenti naturali e culturali degni di protezione. Se è pur vero che i Cantoni sono già soggetti a un determinato obbligo di protezione in virtù dell'articolo 78 capoverso 1 Cost., con la nuova normativa sarebbero chiamati ad assumere maggiormente le proprie responsabilità.

L'articolo 78a capoverso 1 lettera b impone alla Confederazione e ai Cantoni di tutelare la natura, il paesaggio e il patrimonio architettonico anche al di fuori degli oggetti protetti. I promotori ritengono infatti che la maggior parte degli interventi con ripercussioni negative sulla natura, sul paesaggio e sui siti caratteristici avvenga al di fuori delle zone che godono di uno status di protezione formale. La Costituzione impone già oggi alla Confederazione di avere cura della natura anche al di fuori delle zone protette e di emanare prescrizioni a tale scopo (art. 8 cpv. 4 Cost.). Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione deve anche soddisfare un obbligo di protezione corrispondente nell'ambito della protezione del paesaggio e della protezione del patrimonio architettonico (art. 78 cpv. 2 Cost.). Per i Cantoni, invece, l'obbligo di protezione nell'ambito della protezione del paesaggio e della protezione del patrimonio architettonico, previsto dall'Iniziativa biodiversità, sarebbe prescritto espressamente per la prima volta.

L'articolo 78a capoverso 1 lettera c stabilisce che la Confederazione e i Cantoni, nell'ambito delle loro competenze, sono tenuti a mettere a disposizione le superfici, i mezzi e gli strumenti necessari per la salvaguardia e il rafforzamento della biodiversità. La Confederazione ha già oggi il mandato costituzionale di emanare prescrizioni legali al fine di preservare le superfici per la biodiversità e di tutelarle giuridicamente (art. 78 cpv. 4 Cost.). Inoltre, Confederazione e Cantoni stanziavano già oggi risorse per la protezione della natura e del paesaggio in virtù dell'articolo 78 capoverso 3 Cost. I promotori contestano però che le superfici attualmente salvaguardate sotto il profilo giuridico e le risorse finanziarie e di personale messe a disposizione dal Consiglio federale sono ampiamente insufficienti per sviluppare l'infrastruttura ecologia invocata dalla Strategia Biodiversità Svizzera SBS (cf.4.2). L'iniziativa chiede pertanto che anche la Confederazione e i Cantoni siano tenuti a creare superfici nuove o supplementari. Con la nuova normativa, la vigente «normativa facoltativa» è inoltre integrata da un obbligo esplicito di finanziamento (si veda al riguardo anche l'art. 78a cpv. 4).

L'articolo 78a capoverso 2 opera una distinzione tra oggetti protetti d'importanza nazionale e oggetti protetti d'importanza cantonale. Questo articolo sulla designazione degli oggetti protetti riprende le disposizioni vigenti della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966³⁴ (LPN). I promotori intendono così stabilire un riferimento all'articolo 78a capoverso 3, che

prevede il soddisfacimento di diversi requisiti per gli interventi in zone protette d'importanza nazionale e cantonale.

Con l'articolo 78a capoverso 3, l'Iniziativa biodiversità intende rafforzare in via generale l'attuale status di protezione degli oggetti d'inventario d'importanza nazionale e cantonale. Gli interventi rilevanti sugli oggetti protetti della Confederazione devono essere ammissibili soltanto se giustificati da interessi preponderanti d'importanza nazionale, mentre gli interventi rilevanti sugli oggetti protetti dei Cantoni presuppongono interessi d'importanza cantonale o nazionale.

Nel caso di interventi rilevanti dei Cantoni sugli oggetti protetti di inventari federali nell'ambito della protezione della natura³⁵, la normativa perseguita dall'iniziativa è già oggi ampiamente applicata in virtù dell'estesa competenza della Confederazione per l'emanazione di prescrizioni (art. 78 cpv. 4 Cost.) e dell'attuazione concreta nella LPN. Per quanto riguarda gli interventi rilevanti dei Cantoni sugli inventari federali nell'ambito della protezione del paesaggio e dei siti caratteristici³⁶, tale normativa risulta applicata solo in misura ridotta a causa della limitata competenza della Confederazione sancita dalla Costituzione (cfr. l'art. 78 cpv. 1 e 2 Cost., art. 5 LPN). Per tali interventi deve sussistere un interesse d'importanza nazionale soltanto quando i Cantoni adempiono compiti della Confederazione (art. 6 cpv. 2 LPN). Ciò avviene soprattutto quando emanano autorizzazioni ambientali come per esempio un'autorizzazione di dissodamento, oppure quando ricevono sussidi dalla Confederazione per un progetto. Ora i Cantoni dovrebbero applicare direttamente tale norma relativa agli interventi rilevanti anche per i loro compiti specifici, quindi in particolare nelle pianificazioni direttrici o dell'utilizzazione, così da rafforzare la protezione di questi inventari.

Oggi per gli interventi rilevanti dei Cantoni sugli oggetti protetti di inventari cantonali non è indispensabile che sussistano interessi d'importanza nazionale o cantonale. L'iniziativa risulterebbe quindi in un rafforzamento degli inventari dei biotopi cantonali e degli inventari cantonali dei paesaggi e dei siti caratteristici.

L'iniziativa indica inoltre che l'essenza dei valori protetti deve essere conservata intatta. I promotori intendono così assicurare che non vengano sacrificati gli elementi dell'oggetto protetto che ne hanno consentito l'iscrizione nell'inventario di protezione. Per esempio, un intervento in un IFP che causerebbe la distruzione delle zone d'acqua poco profonda che costituiscono l'essenza dei valori protetti non potrebbe essere considerato a priori per una ponderazione degli interessi. Il principio della conservazione intatta dell'essenza di un oggetto protetto implicherebbe inoltre di per sé l'impossibilità di distruggere gli oggetti protetti. Per esempio, per realizzare un progetto non sarebbe più consentito eliminare un piccolo prato secco che

³⁵ Ordinanza sulle zone golenali del 28 ottobre 1992 (RS 451.31); ordinanza sui siti di riproduzione degli anfibi del 15 giugno 2001 (RS 451.34); ordinanza sui prati secchi del 13 gennaio 2010 (RS 451.37)

³⁶ Ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali del 29 marzo 2017 (OIFP; RS 451.11); ordinanza riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere del 13 novembre 2019 (OISOS; RS 451.12); ordinanza riguardante l'inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera del 14 aprile 2010 (OIVS; RS 451.13)

costituisce un oggetto d'importanza nazionale, neppure se fosse possibile sostituirlo completamente. Questa protezione rigorosa a confronto con la vigente normativa prevista dalla Costituzione è ad oggi assente sia nell'ambito della protezione della natura sia in quello della protezione del paesaggio e dei siti caratteristici (eccezione fatta per la protezione assoluta delle paludi e dei paesaggi palustri sancita dall'art. 78 cpv. 5 Cost.).

Con l'articolo 78a capoverso 4, l'Iniziativa biodiversità intende introdurre un obbligo in capo alla Confederazione di sostenere finanziariamente i Cantoni nei loro provvedimenti per la salvaguardia e per il rafforzamento della biodiversità. Sulla base della prescrizione facoltativa secondo l'articolo 78 capoverso 3 Cost., la Confederazione eroga già oggi contributi corrispondenti a favore dei Cantoni, solitamente nell'ambito di accordi programmatici. Con la nuova normativa, la vigente «normativa facoltativa» è integrata da un obbligo esplicito di finanziamento.

Esiste al riguardo una chiara disposizione transitoria (art. 197 cpv. 12): il termine per l'emanazione di disposizioni di legge a livello di Confederazione e Cantoni è pari a cinque anni.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

La biodiversità in Svizzera si trova oggi in uno stato preoccupante ed è in continuo peggioramento. Si rileva una mancanza di qualità anche nel settore del paesaggio e della cultura della costruzione. La finalità di una biodiversità ricca e resistente è ampiamente accettata. Alla luce delle sfide attuali e future, la conservazione dei valori paesaggistici e di una cultura della costruzione di elevata qualità riveste notevole importanza sia per il benessere della popolazione sia per lo sviluppo dell'economia svizzera e in particolare per il turismo.

Per tali ragioni, il Consiglio federale valuta gli scopi dell'Iniziativa biodiversità in modo sostanzialmente positivo. Secondo il parere del Consiglio federale l'approccio scelto dai promotori per rafforzare la mentalità orientata alla protezione si spinge però troppo in là. La Costituzione e la legislazione applicabile garantiscono una protezione adeguata durante l'adempimento dei compiti della Confederazione. L'obbligo vigente di considerazione degli inventari federali per i Cantoni e i Comuni è disciplinato a livello di ordinanza.³⁷ Pur lasciando un potere discrezionale ai Cantoni e ai Comuni a causa della sua natura indiretta, tale obbligo presta comunque un contributo centrale al miglioramento della qualità degli interventi sul paesaggio e sullo spazio edificato. Al di fuori degli oggetti protetti, la promozione di una cultura della costruzione di qualità avviata dalla Confederazione è più utile di un ampliamento della funzione di protezione degli oggetti d'inventario che difficilmente otterrebbe il sostegno di una maggioranza politica.

³⁷ Cfr. l'art. 8 dell'ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali del 29 marzo 2017 (RS 451.11)

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

4.2.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni: stime del comitato dell'iniziativa

Per realizzare l'iniziativa il comitato stima che rispetto ad oggi la Confederazione dovrebbe più che raddoppiare i fondi destinati alla protezione della natura portandoli a circa 200 milioni di franchi all'anno. A tale scopo il comitato fa riferimento agli stanziamenti al credito A236.0123 Natura e paesaggio per 76 milioni di franchi secondo il preventivo 2018. Le stime del comitato dell'iniziativa si basano sul presupposto che i fondi della Confederazione siano impiegati per la valorizzazione delle zone protette esistenti, per il finanziamento di nuove superfici e per misure di promozione delle specie. Il comitato rimanda in particolare alle basi di calcolo seguenti:

- Il deficit di finanziamento calcolato dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) nel 2017 per la protezione conforme alla legge dei biotopi nazionali ammonta a circa 126 milioni di franchi all'anno contro gli attuali 108 milioni di franchi (costi aggiuntivi di 18 milioni di franchi), nonché l'investimento di un tantum di circa 1,6 miliardi di franchi per le misure di risanamento.
- I costi pubblicati dal Consiglio federale nel 2015 per l'attuazione della Strategia Biodiversità Svizzera e del piano d'azione ammontano a circa 79 milioni di franchi all'anno fino al 2020 e a 210 milioni di franchi fino al 2040³⁸, il che implica costi supplementari di 131 milioni di franchi rispetto ad oggi.
- I risultati di un sondaggio rappresentativo del 2010 tra i membri della Conferenza dei delegati della protezione della natura e del paesaggio CDPNP. In base a tale sondaggio, la Confederazione dovrebbe destinare annualmente poco meno di 94 milioni di franchi per l'attuazione conforme alla legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio. Rispetto ai 28 milioni di franchi che sono stati effettivamente spesi, questo si traduce in costi aggiuntivi di 66 milioni di franchi.

4.2.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni: stime della Confederazione

Il comitato dell'iniziativa formula l'auspicio di carattere generale che la Confederazione metta a disposizione le risorse finanziarie e di personale necessarie per la salvaguardia e per il rafforzamento della biodiversità. I promotori non menzionano però alcun provvedimento specifico per l'attuazione delle loro richieste. Non è dunque possibile effettuare una stima precisa delle ripercussioni finanziarie

³⁸ Consiglio federale (2015). Comunicato stampa. <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-56250.html>. Consultazione in data 22 gennaio 2021

concrete dell'iniziativa sulla pubblica amministrazione e in particolare sulla Confederazione.

In una prima stima dei costi basata sulle cifre presentate nel capitolo 4.2.1, l'UFAM ritiene che l'attuazione dell'iniziativa comporti per la Confederazione costi supplementari pari ad almeno 215 milioni di franchi. Questo non include l'investimento di una tantum per le misure di risanamento. Supponendo che queste vengano effettuate su un periodo di 10 anni, i costi aumenterebbero di altri 160 milioni di franchi per un totale di 375 milioni di franchi.

Un secondo approccio alla stima dei costi si basa su misure concrete analoghe all'analisi dei costi del controprogetto indiretto (sezione 6.4). Per l'attuazione di tali misure sono stimati costi supplementari attorno ai 443 milioni di franchi all'anno (Confederazione: 203 milioni di franchi, Cantoni: 240 milioni di franchi).

L'UFAM ipotizza le seguenti misure per l'attuazione dell'iniziativa: ampliamento e manutenzione dell'infrastruttura ecologica; sviluppo e implementazione di un piano d'azione per le specie prioritarie nazionali; basi scientifiche e strumenti di ricerca; un centro di ricerca applicata sulla biodiversità; servizi di consulenza, educazione e informazione; espansione dei programmi di monitoraggio esistenti per formare un sistema integrale di monitoraggio della biodiversità.

La Confederazione ritiene tuttavia che oltre ai costi menzionati dai promotori per la promozione diretta della biodiversità sorgeranno anche costi indiretti, in particolare per la protezione degli spazi vitali. In particolare per gli oggetti protetti più piccoli, la protezione assoluta dell'essenza degli oggetti, auspicata dall'iniziativa, può quindi significare una restrizione eccessiva per diverse politiche settoriali della Confederazione e dei Cantoni e per l'economia. Quale esempio concreto, tale requisito potrebbe complicare notevolmente l'attuazione della Strategia energetica della Confederazione.

4.2.3 Ulteriori ripercussioni sull'economia e la società

L'iniziativa sulla biodiversità può avere effetti sia positivi che negativi sull'economia e sulla società.

Effetti positivi

Le aziende che sono in grado di fornire prestazioni o eseguire incarichi grazie agli investimenti nella biodiversità beneficiano di un valore aggiunto e dell'occupazione. Questi includono soprattutto le imprese agricole e forestali, gli uffici di pianificazione e le imprese di costruzione. La maggior parte delle aziende non sono tuttavia direttamente interessate dalla proposta, ma ne beneficiano indirettamente poiché la biodiversità viene preservata e i servizi ecosistemici aumentano. La proposta beneficerebbe fra l'altro imprese agricole e forestali, aziende di produzione alimentare (pesca, apiari ecc.), le aziende turistiche, le aziende farmaceutiche, l'industria tessile ecc.

La società beneficia della biodiversità intatta e del rafforzamento dei servizi ecosistemici, per esempio attraverso la qualità superiore delle aree ricreative.

Effetti negativi

Le imprese possono essere limitate nelle loro attività o nell'uso del territorio: questo colpisce soprattutto i proprietari di immobili e terreni, le aziende agricole, forestali e di pesca nonché le imprese di infrastrutture (nei settori di trasporti, dell'energia, del turismo).

La società può anche essere limitata nelle sue esigenze di utilizzo, per esempio attraverso la gestione dei visitatori o dei divieti.

4.3 Pergi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa prende le mosse da istanze popolari. A suo favore parla l'evidente necessità di intervenire per contrastare la perdita continua di specie e di spazi vitali e i conseguenti rischi per l'economia e per la società svizzera. In particolare, l'iniziativa prevede una salvaguardia delle superfici per la biodiversità così come l'approntamento delle risorse e degli strumenti necessari a tal fine. Le richieste dell'iniziativa rispecchiano quindi le esigenze individuate dalla Convenzione sulla biodiversità e gli obiettivi definiti su tale base per la Svizzera, richiamandola all'obbligo di mantenere gli impegni a favore della biodiversità assunti nel contesto internazionale. Si tratta inoltre di un'opportunità per colmare alcune lacune del diritto costituzionale in tema di protezione del paesaggio e dei monumenti.

In caso di accettazione dell'iniziativa le competenze esistenti e il margine di manovra a disposizione della Confederazione e dei Cantoni sarebbero tuttavia limitati in maniera sproporzionata. In particolare per gli oggetti protetti più piccoli, la protezione assoluta dell'essenza degli oggetti (art. 78a cpv. 3), auspicata dall'iniziativa, rappresenta infatti una restrizione eccessiva per l'economia e per diverse politiche settoriali della Confederazione e dei Cantoni.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

4.4.1 Biodiversità

La comunità internazionale riconosce i rischi e l'urgente necessità di intervenire in relazione alla perdita di biodiversità. Attualmente i lavori sono concentrati sulla creazione di un quadro globale per la biodiversità post-2020, che nell'ambito del piano strategico 2011-2020 e degli obiettivi di Aichi dovrà rinnovare gli accordi esistenti della Convenzione sulla biodiversità e preparare gli Stati contraenti al raggiungimento della visione 2050 «Living in harmony with nature». La Convenzione sulla biodiversità persegue tre obiettivi di pari livello, ossia la protezione della diversità biologica, l'utilizzazione sostenibile delle sue componenti, così come la regolamentazione dell'accesso e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche. La Convenzione sulla biodiversità non si limita dunque alla protezione della natura, bensì contempla anche altri aspetti essenziali quali l'utilizzazione sostenibile e l'equa ripartizione dei vantaggi, e quindi il potenziale economico delle risorse naturali. La Convenzione sulla biodiversità prevede inoltre che a livello nazionale siano elaborati e attuati

strategie e piani d'azione per la conservazione della biodiversità, da utilizzare come strumenti politici per la realizzazione del piano d'azione. Al tempo stesso, tali strategie e piani d'azione nazionali spianano la strada all'attuazione degli SDG. La decisione sul quadro globale per la biodiversità post-2020 dovrà essere adottata in occasione della Conferenza internazionale sulla biodiversità (COP-15) che è stata rinviata dal 2020 al 2021. La Svizzera s'impegna nel contesto internazionale per un'attuazione efficace degli accordi rilevanti per la biodiversità e per il paesaggio a livello globale³⁹ e regionale⁴⁰. Come preparazione alla Conferenza internazionale sulla biodiversità (COP-15), la Svizzera ha aderito all'«High Ambition Coalition for Nature and People» (HAC).⁴¹ Scopo di tale alleanza è impegnarsi a favore di un quadro globale ambizioso per la protezione della biodiversità dopo il 2020.

A livello europeo, la Commissione UE ha approvato il 20 maggio 2020 la nuova strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030 e un relativo piano d'azione. La strategia si propone di riportare la biodiversità nell'area UE su un cammino di ripresa da qui al 2030, a beneficio dell'uomo e dell'ambiente. La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030 costituisce il fulcro del Green Deal europeo a sostegno della «ripresa verde» dopo la pandemia.

4.4.2 Paesaggio e cultura della costruzione

La protezione e la cura del patrimonio naturale e culturale, combinate con l'ambizione di un ulteriore sviluppo dell'ambiente edificato all'insegna della qualità, stanno acquisendo sempre più importanza a livello internazionale. La Svizzera ha ratificato tutte le convenzioni internazionali determinanti per la protezione del paesaggio e per la promozione della cultura della costruzione, in particolare le convenzioni del Consiglio d'Europa per la protezione del paesaggio e del patrimonio culturale.⁴² La strategia per il patrimonio culturale europeo nel XXI secolo⁴³ del

- ³⁹ Convenzione sulla diversità biologica (CBD), Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES), Convenzione di Bonn sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica (CMS), Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (ITPGRFA), Convenzione di Ramsar sulle zone umide, Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (UNESCO WHC), Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali (IPPC) della FAO e Commissione baleniera internazionale (IWC)
- ⁴⁰ Tra le convenzioni ambientali regionali relative alla biodiversità citiamo: Convenzione di Berna per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa, Convenzione sul paesaggio del Consiglio d'Europa
- ⁴¹ High Ambition Coalition for Nature and People (HAC) (2020), <https://clubofrome.org/wp-content/uploads/2020/06/200605-High-Ambition-for-Nature-People-Statement-FINAL-including-Heads-of-States.pdf>, World Environment Day, 5 June 2020
- ⁴² Convenzione europea del 3 ottobre 1985 per la salvaguardia del patrimonio architettonico (Convenzione di Granada; RS 0.440.4), Convenzione europea del 16 gennaio 1992 per la salvaguardia del patrimonio archeologico (Convenzione di La Valletta; RS 0.440.5), Convenzione quadro del Consiglio d'Europa del 27 ottobre 2005 sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro; RS 0.440.2)
- ⁴³ <https://www.coc.int/fr/web/culture-and-heritage/strategy-2>

Consiglio d'Europa si focalizza sulla gestione delle sfide con cui si confronta il patrimonio culturale alla luce dell'attuale situazione economica, sociale ed ecologica. La «Dichiarazione di Davos per una cultura della costruzione di qualità in Europa», approvata nel 2018 su iniziativa della Svizzera, ha suscitato un'eco positiva. Da qualche tempo anche l'Unione europea si sta impegnando per conciliare gli obiettivi della protezione del clima e della svolta energetica con una cultura della costruzione di qualità elevata.⁴⁴

5 Conclusioni

Le richieste dell'iniziativa sono in linea di principio da valutare in modo positivo. Secondo il parere del Consiglio federale, la via proposta non è però quella giusta. L'attuazione dell'iniziativa comporterebbe infatti notevoli conflitti di obiettivi con altre politiche settoriali, come per esempio la politica energetica o la politica agricola. I difetti dell'iniziativa superano i pregi.

La protezione della natura e la varietà di specie godono di un grande appoggio da parte della popolazione. Nel 1987, per esempio, Popolo e Cantoni hanno accolto l'iniziativa Rothenturm per la protezione delle paludi e delle zone palustri. Il 27 settembre 2020 la revisione della legge sulla caccia è stata respinta con voto maggioritario. Nella politica cantonale la biodiversità gode di una crescente attenzione. Nel 2012, per esempio, la popolazione del Cantone di Zurigo ha accolto la cosiddetta iniziativa sui terreni coltivati con il 51 per cento dei voti favorevoli. Nel 2020 il Parlamento cantonale di Zurigo ha approvato il controprogetto all'iniziativa volta a proteggere la natura nel Cantone. Secondo il controprogetto, il Cantone è tenuto a versare in futuro tra 40 e 60 milioni di franchi all'anno nel fondo del Cantone per la protezione della natura e del paesaggio. Al momento il Cantone prevede una somma minima pari a 30 milioni di franchi l'anno. Nel Cantone di Turgovia, nell'estate del 2020, il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio hanno accolto a grande maggioranza un'iniziativa interpartitica «Biodiversità Turgovia» che invoca una strategia cantonale per la biodiversità e risorse supplementari per i provvedimenti di protezione della natura.

Con la politica finora adottata, il Consiglio federale ha reagito alla persistente perdita di biodiversità e messo a disposizione risorse supplementari. Tuttavia, gli sforzi compiuti sono ancora insufficienti per fermare l'evoluzione negativa. Già nel 2012 il Consiglio federale aveva stabilito nella strategia per la biodiversità che entro il 2020 almeno il 17 per cento della superficie nazionale avrebbe dovuto essere destinato alla biodiversità. Con solo il 13,4 per cento, la Svizzera ha mancato l'obiettivo. In tale contesto appare indispensabile un maggiore impegno da parte della pubblica amministrazione.

Un altro tema importante per la popolazione è la qualità dell'ambiente edificato e del paesaggio. In associazione con lo sviluppo centripeto degli insediamenti, che deve

⁴⁴ A New European Bauhaus. Beautiful, sustainable, together. European Commission, EU 2020.

anch'esso orientarsi a obiettivi di elevata qualità, si constata che i progetti qualitativamente adeguati incontrano maggiore accettazione in seno alla popolazione e sono anche più facili da realizzare. Sondaggi rappresentativi confermano l'importanza attribuita alla qualità dell'ambiente edificato.⁴⁵ Le qualità paesaggistiche e architettoniche rivestono un'importanza centrale in particolare anche per il turismo in Svizzera, come dimostra il successo delle campagne mirate in questo senso.⁴⁶

Alla luce di queste considerazioni, appare opportuno opporre all'Iniziativa biodiversità un controprogetto indiretto che consenta di fissare a livello di legge richieste selezionate dell'iniziativa, di conciliare le sue istanze con altri obiettivi della Confederazione e di escludere così al tempo stesso gli aspetti problematici dell'iniziativa.

Con il controprogetto indiretto si accentueranno le ponderazioni degli interessi tra protezione della natura e utilizzazione. Grazie alle integrazioni auspiccate della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, il Consiglio federale e il Parlamento disporranno però degli strumenti per affrontare attivamente e per risolvere eventuali conflitti tra protezione e utilizzazione. Gli obiettivi della Strategia energetica della Confederazione verranno presi in considerazione dal controprogetto indiretto. Le superfici protette supplementari si concentrano soltanto sui biotopi d'importanza regionale e locale. La Strategia energetica della Confederazione non ne è pertanto interessata dato che in tali biotopi possono già oggi essere realizzati impianti di produzione di energia. Nel contempo, il compromesso politico con l'attuazione della Strategia energetica della Confederazione, espresso nell'articolo 12 della legge sull'energia del 30 settembre 2016⁴⁷ (LEne), rimane intatto. Il controprogetto indiretto non crea nuove aree di esclusione ai sensi del capoverso 2 paragrafo 2 di questa disposizione.

6 Controprogetto indiretto

6.1 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

[Sarà inserito dopo la procedura di consultazione.]

⁴⁵ Ufficio federale della cultura (2018). Cultura della costruzione per tutti? Indagine sulla cultura della costruzione. Berna

⁴⁶ Svizzera Turismo. Campagna esemplificativa «Un amore di luogo». <https://www.myswitzerland.com/it-it/scoprire-la-svizzera/viaggi-tematici/road-trip/un-amore-di-luogo/>. Consultazione in data 22 gennaio 2021

⁴⁷ RS 730.0

6.2 Aspetti principali dell'avamprogetto

6.2.1 La nuova normativa proposta

Il Consiglio federale intende proteggere e promuovere con maggiore enfasi la diversità biologica, la varietà paesaggistica e le qualità architettoniche della Svizzera. A tal fine, nella legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio viene ancorato l'obiettivo di superficie del 17 per cento per le zone che servono alla protezione della flora e della fauna. Tale obiettivo è già alla base della Strategia Biodiversità Svizzera e corrisponde agli obiettivi internazionali della Convenzione sulla biodiversità. Il Consiglio federale rafforza così il mandato di assicurare uno spazio sufficiente alla diversità biologica in tutte le parti del Paese e in tutti i tipi di spazi vitali. Ciò è necessario in quanto con le risorse finora stanziare e con gli strumenti esistenti si è riusciti a raggiungere una percentuale di superfici protette pari soltanto al 13,4 per cento,⁴⁸ che secondo le informazioni scientifiche a disposizione è ancora insufficiente per la conservazione e la promozione a lungo termine della diversità biologica.⁴⁹ Affinché la Svizzera possa raggiungere il suo obiettivo di superfici protette, il Consiglio federale riparte sostanzialmente dalle basi esistenti con il proposito di integrare e di ampliare i biotopi, soprattutto quelli d'importanza regionale e locale, e di sviluppare ulteriormente le riserve forestali in linea con la politica forestale 2020. Nell'ambito degli spazi vitali acquatici è prevista una nuova categoria di zone protette d'importanza nazionale per conservare intatte le specie di pesci e di gamberi fortemente minacciate e in pericolo d'estinguersi (in particolare temoli, nasi, trote di lago e gamberi di fiume).

Per la sopravvivenza delle specie è necessario che le zone che servono alla protezione della flora e della fauna siano collegate tra loro. Le zone di interconnessione consentono alle specie di migrare tra le zone protette o di insediarsi o reinsediarsi in spazi vitali. Con il suo controprogetto indiretto, il Consiglio federale rafforza in modo mirato questa interconnessione naturale, con particolare riguardo per il potenziale di zone di interconnessione supplementari in corrispondenza di città e agglomerazioni. Sulla base delle esperienze positive con l'agricoltura, intende pertanto consolidare lo strumento della compensazione ecologia nella LPN e adottare insieme ai Cantoni provvedimenti per la valorizzazione ecologica soprattutto nella zona dell'insediamento. Tali provvedimenti possono riguardare per esempio la creazione di aree prossime allo stato naturale come spazi verdi e riservati alle acque, boschi urbani, specchi d'acqua

⁴⁸ Valore basato sui dati attualmente disponibili a livello nazionale. Non si possono escludere doppi conteggi. Sono incluse nel calcolo le superfici definite nell'ambito dell'attuazione delle convenzioni internazionali, che devono però essere ancora attuate con strumenti di diritto nazionale o cantonale.

⁴⁹ Guntern *et al.* (2013): Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz. Forum Biodiversità Svizzera dell'Accademia svizzera di scienze naturali scnat, Berna; Walter, T. *et al.* 2013. Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft - Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL). ART-Schriftenreihe 18. Stazione di ricerca Agroscope Reckenholz-Tänikon ART; Fischer *et al.* (2015): Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014. Ed.: Forum Biodiversità Svizzera *et al.*, Berna.

o tetti e facciate ricoperti di verde. Una maggiore vicinanza alla natura è preziosa sia per la diversità biologica che per la popolazione ed è anche efficace nel contrastare le conseguenze dei cambiamenti climatici. Per consentire l'interconnessione delle zone protette su lunghe distanze, il Consiglio federale intende inoltre riprendere le disposizioni incontestate in materia di protezione e di interconnessione degli spazi vitali per la fauna selvatica, incluse nell'avamprogetto di modifica della legge federale sulla caccia del 20 giugno 1986⁵⁰ (LCP) che è stato respinto con votazione popolare del 27 settembre 2020.

Oltre ad aumentare la percentuale di superfici per la biodiversità e ad assicurare una maggiore interconnessione delle zone protette, il Consiglio federale intende anche migliorare la qualità ecologica degli spazi vitali. Per le riserve per uccelli acquatici e migratori e per le bandite di caccia, dovrà essere data la possibilità di erogare aiuti finanziari a sostegno di provvedimenti per la promozione delle specie e degli spazi vitali. In generale, la Confederazione dovrà aumentare le risorse per la promozione della diversità biologica e rafforzare in tal modo l'esecuzione nei Cantoni così come il risanamento dei biotopi.

Infine il Consiglio federale intende promuovere un concetto globale di cultura della costruzione. L'Iniziativa biodiversità chiede un miglioramento della cultura della costruzione da ottenersi mediante il rafforzamento della protezione anche per gli oggetti al di fuori degli inventari federali e la definizione di una ponderazione qualificata degli interessi per tutti i compiti (anche comunali e cantonali) che riguardano gli oggetti inclusi negli inventari federali. Il Consiglio federale ritiene che tale richiesta sia eccessiva oltre che non funzionale allo scopo, in quanto la prevalente mancanza di qualità architettonica potrebbe essere mitigata solo in singoli casi e perlopiù in siti caratteristici degni di protezione. Quanto richiesto dall'iniziativa, ossia incrementare la qualità dell'ambiente edificato e del paesaggio, può essere ottenuto in modo migliore e orientato allo sviluppo attraverso una politica attiva e globale della cultura della costruzione da parte della Confederazione. Da quando è stata introdotta alla fine del XIX secolo, la politica della Confederazione in materia di patrimonio culturale si è continuamente evoluta in direzione di una concezione globale della qualità dello spazio. Il concetto di cultura della costruzione amplia la protezione passiva integrandola con la progettazione attiva e comprende tutte le attività che modificano il territorio. Con lo sviluppo contemporaneo, la protezione e la cura del patrimonio sono diventate un unico insieme votato alla qualità. L'obiettivo di una cultura della costruzione di qualità deve pertanto essere ancorato nella legge nell'ambito del controprogetto all'Iniziativa biodiversità e integrare in tal modo le disposizioni esistenti e immutate in materia di protezione.

Oltre alla promozione di una cultura della costruzione di qualità, nella legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio dovrà essere ancorato anche l'obbligo indiretto di considerazione degli inventari federali per i Cantoni e i Comuni, già oggi vigente. Tale normativa è introdotta e attuata nella pratica e nella giurisprudenza. La trasformazione di questo compito in legge contribuisce a rafforzare il principio di

legalità e la certezza del diritto, entrambi aspetti che stanno particolarmente a cuore ai Cantoni e al settore edile, senza tuttavia creare competenze o obblighi di più ampia portata in capo alla Confederazione e ai Cantoni.

6.2.2 **Compatibilità tra i compiti e le finanze**

Il Consiglio federale ritiene che per garantire l'efficacia del controprogetto siano sufficienti fondi federali pari a 100 milioni l'anno. Alla luce dell'elevata importanza della biodiversità, del paesaggio e della cultura della costruzione per la prosperità economica e per il benessere sociale, queste uscite rappresentano un onere sostenibile rispetto ai miglioramenti perseguiti. Una descrizione dettagliata delle possibili ripercussioni dell'avamprogetto è riportata ai punti 6.4 - 6.6.

6.2.3 **Attuazione**

Per ciò che concerne l'emanazione di disposizioni d'esecuzione da parte della Confederazione, occorre considerare soprattutto che il Consiglio federale ha la possibilità, in virtù degli articoli 18*b* capoverso 3 e 18*b*^{bis} capoverso 3, di emanare direttive nei confronti dei Cantoni per la delimitazione di superfici protette o di superfici per la compensazione ecologica. È inoltre compito del Consiglio federale delimitare, nell'ambito di un'ordinanza, corridoi faunistici e zone protette per i pesci e i gamberi d'importanza nazionale (art. 11*a* LCP, art. 7*a* della legge federale sulla pesca del 21 giugno 1991⁵¹, LFSP).

Conformemente all'articolo 24*f* LPN, la LPN è eseguita dai Cantoni, per quanto l'esecuzione non sia espressamente delegata alla Confederazione. Anche le nuove normative devono essere attuate in gran parte dai Cantoni. La Confederazione li sostiene in questo con basi specialistiche (art. 14*a* e 25*a* LPN), con sussidi nell'ambito di accordi di programma (art. 13, 18*d* e 23*k* LPN) e con le sue pianificazioni federali secondo l'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979⁵² (LPT) sulla base dell'articolo 17*b* capoverso 3.

6.3 **Spiegazioni relative ai singoli articoli**

6.3.1 **Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio**

Articolo 1 lettere d, d^{ter} e f

Nell'articolo relativo allo scopo della LPN, la lettera d viene modificata e vengono aggiunte due nuove lettere d^{ter} e f.

La *lettera d* stabilisce che è necessario proteggere la fauna e la flora indigene, nonché la loro diversità biologica e il loro spazio vitale naturale. L'espressione «diversità biologica» è oggi utilizzata come sinonimo del termine «biodiversità» e

⁵¹ RS 923.0

⁵² RS 700

include la varietà di ecosistemi, la varietà di specie e la varietà genetica all'interno delle specie. Questo scopo esposto nella lettera d deve essere completato Per la sopravvivenza delle specie è necessario che le zone che servono alla protezione della flora e della fauna siano collegate tra loro. Si instaura così una rete di preziosi spazi vitali naturali e prossimi allo stato naturale, la cui creazione è stata disposta dal Consiglio federale con la Strategia Biodiversità Svizzera 2012 sotto la denominazione di «infrastruttura ecologica». L'infrastruttura ecologica è composta da zone di protezione e zone di interconnessione che devono essere distribuite nello spazio con qualità e quantità sufficiente e secondo una disposizione adeguata, essere collegate tra loro nonché presentare legami con le superfici preziose dei Paesi limitrofi. Questa rete naturale tiene conto delle esigenze di sviluppo e di mobilità delle specie nelle loro aree di diffusione, anche in presenza di condizioni quadro mutevoli come i cambiamenti climatici. Essa assicura spazi vitali funzionali e capaci di rigenerarsi nel lungo periodo. L'infrastruttura ecologica contribuisce così anche in misura determinante a garantire le prestazioni centrali della natura per la società e l'economia.

La lettera d^{ter} (nuova) sottolinea l'importanza della varietà e della bellezza naturale e paesaggistica per l'ambiente, la società e l'economia. Con questa integrazione dell'articolo relativo allo scopo si intende chiarire che la natura e il paesaggio assolvono fondamentali funzioni protettive, economiche e sociali. Essi forniscono prestazioni irrinunciabili di elevato valore sociale ed economico, tra cui la protezione contro le calamità naturali, la disponibilità di acqua potabile, di nutrimento per gli esseri umani e per gli animali, il controllo naturale dei parassiti o la disponibilità di materie prime e di principi attivi per farmaci e cosmetici. Forniscono inoltre prestazioni immateriali: i paesaggi con le loro qualità naturali e architettoniche suscitano un senso di legame e contribuiscono così all'identificazione spaziale, trasmettono un piacere estetico e promuovono le attività ricreative, il movimento e la salute, rafforzando in tal modo la Svizzera come piazza economica.⁵³ Un calo della diversità biologica e della varietà paesaggistica comporta quindi anche rischi per il benessere delle persone e per la prosperità della Svizzera.

La lettera f (nuova) completa esplicitamente l'articolo relativo allo scopo con la promozione di una cultura della costruzione di alta qualità. In tal modo viene posta enfasi sull'ambizione qualitativa in tutte le attività che modificano il territorio.

Art. 12h Presa in considerazione degli inventari federali nell'adempimento dei compiti cantonali

Deve essere ora disciplinato a livello di legge in che modo i Cantoni sono tenuti a considerare gli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nell'adempimento dei loro compiti. La trasformazione di questa normativa da ordinanza a legge contribuisce a rafforzare il principio di legalità e la certezza del diritto, senza tuttavia

⁵³ Ufficio federale dell'ambiente (ed.) (2020): Concezione «Paesaggio svizzero» CPS. Il paesaggio e la natura nelle politiche settoriali della Confederazione. Info Ambiente n. 2011.

creare competenze o obblighi di più ampia portata in capo alla Confederazione e ai Cantoni.

La disposizione corrispondente è ora contenuta nelle rispettive ordinanze relative agli inventari federali⁵⁴. Sulla base dell'articolo 78 capoverso 2 Cost., gli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN producono un effetto diretto per i Cantoni solo in relazione all'adempimento dei compiti della Confederazione (in particolare, i Cantoni adempiono compiti della Confederazione quando rilasciano autorizzazioni ambientali secondo il diritto federale, per esempio un'autorizzazione di dissodamento, o quando ricevono aiuti finanziari dalla Confederazione per un progetto). Nell'adempimento dei compiti cantonali, gli inventari federali producono invece un effetto indiretto. Ciò significa che i Cantoni sono tenuti a considerare tali inventari nella loro pianificazione direttrice secondo l'articolo 6 capoverso 4 LPT. A questo scopo effettuano una ponderazione completa degli interessi nell'ambito delle decisioni di pianificazione. In tali casi la ponderazione tra gli interessi di protezione ed economici in presenza di interventi rilevanti non è però soggetta ai requisiti qualificati dell'articolo 6 capoverso 2 LPN, secondo il quale per il progetto desiderato deve esistere un interesse nazionale. A causa del carattere vincolante per le autorità della pianificazione direttrice, le esigenze di protezione dell'inventario federale sono recepite anche, di riflesso, nella pianificazione dell'utilizzazione. I Cantoni e i Comuni hanno quindi un margine d'azione per tenere conto degli inventari federali nei loro compiti, che risulta evidente nella ponderazione degli interessi. Nello svolgimento dei compiti cantonali e comunali è possibile derogare al principio secondo il quale l'oggetto deve essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario se prevalgono altri interessi, anche cantonali o addirittura locali, se questo è stato correttamente verificato ed esposto in una ponderazione completa degli interessi secondo l'articolo 3 dell'ordinanza del 28 giugno 2000⁵⁵ sulla pianificazione del territorio (OPT). Nel recente passato, questa premessa è stata discussa in particolare per progetti di sviluppo centripeto degli insediamenti. Con il disciplinamento proposto, si precisa a livello di legge che anche per i progetti di densificazione – che di norma non costituiscono compiti della Confederazione secondo l'articolo 2, ma compiti comunali – è possibile derogare al principio secondo il quale l'oggetto deve essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario, in particolare un insediamento d'importanza nazionale secondo l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS), se gli interessi di un intervento di densificazione prevalgono complessivamente, anche se non sono d'importanza nazionale.

Poiché nei casi che esulano dai compiti della Confederazione la disposizione nell'ambito della protezione del paesaggio e del patrimonio culturale così come della conservazione dei monumenti dev'essere applicata in combinazione con la

⁵⁴ Cfr. l'articolo 8 capoverso 1 dell'ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali del 29 marzo 2017 (OIFP; RS 451.11), l'articolo 11 capoverso 1 dell'ordinanza riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere del 13 novembre 2019 (OISOS; RS 451.12) e l'articolo 9 capoverso 1 dell'ordinanza riguardante l'inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera del 14 aprile 2010 (OIVS; RS 451.13)

⁵⁵ RS 700.1

normativa secondo l'articolo 12h, è opportuno inserire una sezione specifica (1a) a riguardo nella LPN.

Sezione 2a: Promozione della cultura della costruzione

Art. 17b Cultura della costruzione

Il presente articolo descrive i principi e i compiti della Confederazione nell'ambito della cultura della costruzione. Quale estensione dell'espressione «protezione del paesaggio» nell'ottica di un ulteriore sviluppo della concezione di protezione dell'ambiente, la trattazione della cultura della costruzione merita una sezione a parte. Alla luce delle sfide attuali e dei deficit qualitativi dell'ambiente costruito si vuole così sottolineare l'importanza di una cultura della costruzione di qualità.

Il *capoverso 1* definisce il compito della Confederazione e descrive il concetto di cultura della costruzione in modo adeguatamente aperto. La cultura della costruzione comprende l'insieme delle attività umane che modificano l'ambiente costruito. «Una cultura della costruzione di qualità» si contraddistingue per un approccio olistico, globale e orientato alla qualità. La definizione riprende quindi quella riconosciuta a livello internazionale⁵⁶, su cui si fonda anche la Strategia interdepartimentale sulla cultura della costruzione della Confederazione. A seconda del contesto, una cultura della costruzione di qualità può essere conseguita in modi diversi. Per questa ragione, nella legge non devono essere fissati requisiti di forma né tantomeno prescrizioni edilizie concrete. La cultura della costruzione di qualità si esprime in una gestione consapevole della qualità dell'ambiente costruito, vale a dire di quanto già esiste in generale e del patrimonio costruito e archeologico in particolare, come anche della costruzione contemporanea e della pianificazione per il futuro. Tutte le attività di pianificazione e di esecuzione che modificano lo spazio sono espressione della cultura della costruzione, dal dettaglio artigianale fino alla pianificazione degli insediamenti e alla modellazione del paesaggio su grande scala. La cultura della costruzione comprende tutti i prodotti e i processi legati a queste attività. L'espressione cultura della costruzione da sola non dice però nulla sulla qualità dell'ambiente costruito. È infatti necessaria una cultura della costruzione di qualità per modellare un territorio di elevato valore qualitativo in grado sia di rispondere alle mutevoli esigenze sociali sia di preservare le proprie peculiarità storiche. In quest'ampia accezione, una cultura della costruzione di qualità è multidimensionale e tiene conto dei fattori seguenti:

- i processi di gestione dello spazio e in particolare dell'ambiente costruito;
- la funzionalità del costruito;
- l'impatto ambientale e in termini di risorse del costruire e del costruito;
- la sostenibilità economica a lungo termine;
- il rapporto con il contesto costruito esistente;
- la considerazione della varietà sociale e architettonica;

⁵⁶ Dichiarazione di Davos (2018), Verso una cultura della costruzione di qualità per l'Europa, www.davosdeclaration2018.ch. <http://www.davosdeclaration2018.ch>

- il contributo all’identità di un luogo;
- l’esperienza della bellezza di chi ne fruisce.

Nella sua veste di committente, proprietaria, gestrice, autorità di regolamentazione e finanziatrice, la Confederazione esercita un influsso sulla qualità della cultura della costruzione. Con la Strategia interdipartimentale sulla cultura della costruzione, il Consiglio federale ne ha definito per la prima volta gli obiettivi qualitativi generali. Il presente articolo sancisce l’obbligo di tenerne conto nell’ambito dei compiti riferiti ad attività che modificano lo spazio. Questi compiti corrispondono alla definizione dei compiti della Confederazione di cui all’articolo 2. La disposizione non introduce nuove procedure, ma precisa che il rispetto dell’ambiente costruito, ossia delle caratteristiche del paesaggio, dell’aspetto degli abitati, dei luoghi storici, delle rarità naturali e dei monumenti culturali di cui all’articolo 3, è sostenuto da un approccio basato sulla qualità della cultura della costruzione. Una qualità adeguata al compito e alla situazione è l’obiettivo sovraordinato degli sforzi della Confederazione per una cultura della costruzione di qualità. La Confederazione deve impegnarsi per una conservazione, una manutenzione, un’utilizzazione e un ulteriore sviluppo dello spazio di qualità. L’obiettivo è privilegiare in particolare approcci di sviluppo sostenibili che tengano conto anche dei valori culturali e delle esigenze degli esseri umani. Questo obbligo della Confederazione si differenzia dalla gestione degli oggetti che rientrano nell’attività di protezione del paesaggio e di conservazione dei monumenti storici: mentre per questi ultimi la legge prevede obblighi di protezione concreti e determinate prescrizioni di intervento, per una cultura della costruzione globale va statuito in aggiunta il requisito della volontà attiva di modellare il territorio per una gestione di qualità dell’intero ambiente costruito. Di conseguenza, nell’adempimento di compiti della Confederazione possono essere formulati requisiti sotto forma di obiettivi fondamentali per una cultura della costruzione di qualità, che devono essere soddisfatti in particolare attraverso l’attuazione di procedure di garanzia della qualità o altre misure adatte al caso specifico.

Il *capoverso 2* concretizza il coordinamento delle attività della Confederazione nel settore della cultura della costruzione. La cultura della costruzione interessa diverse politiche settoriali che applicano approcci specifici e adottano provvedimenti propri per conseguire una cultura della costruzione di qualità. La Confederazione ha dunque il compito di coordinare la propria politica in materia. La Strategia interdipartimentale sulla cultura della costruzione e il relativo piano d’azione fungono da strumento sovraordinato per concretizzare questo coordinamento. In essi la Confederazione individua assi d’azione e stabilisce obiettivi strategici e provvedimenti concreti. La Strategia sulla cultura della costruzione e il suo piano d’azione sono elaborati e periodicamente valutati e aggiornati da tutti i servizi federali rilevanti sotto la guida dell’Ufficio federale della cultura.

Il *capoverso 3* riguarda il rapporto con gli aspetti legati alla cultura della costruzione che interessano i Cantoni. La creazione di reti e la collaborazione in quest’ambito costituiscono già oggi un obiettivo strategico della Confederazione⁵⁷. Responsabili

⁵⁷ Fissato nella Strategia cultura della costruzione del 26.02.2020 (pag. 61).

per una cultura della costruzione di qualità nel Paese sono in primo luogo i Cantoni e i Comuni. Per essere efficace, la promozione di una cultura della costruzione di qualità da parte della Confederazione deve essere coordinata con le strategie di promozione dei Cantoni. La Confederazione intende assumere il suo ruolo e la sua responsabilità in quanto finanziatrice e autorità di regolamentazione e come modello, a complemento degli sforzi dei Cantoni nel settore della cultura della costruzione e in collaborazione e coordinamento con questi ultimi. In questo contesto ed entro i limiti delle proprie possibilità e competenze, la Confederazione completa la promozione di una cultura della costruzione di qualità da parte dei Cantoni e dei Comuni, promuovendo in particolare la collaborazione e il coordinamento a tutti i livelli.

Art. 17c Aiuti finanziari e altre forme di sostegno

Il presente articolo disciplina il sostegno della Confederazione alla promozione di una cultura della costruzione di qualità. La Confederazione può sostenere con aiuti finanziari organizzazioni e progetti nell'ambito della cultura della costruzione. In questo s'intende in particolare favorire la collaborazione, la creazione di reti e il coordinamento, rafforzare la ricerca interdisciplinare e transdisciplinare e agevolare l'identificazione delle persone con lo spazio e il loro accesso alla cultura della costruzione. Gli aiuti finanziari servono all'attuazione coerente e alla diffusione delle strategie, degli obiettivi e dei messaggi della Confederazione, definiti in particolare nella Strategia sulla cultura della costruzione e nel messaggio sulla cultura vigente al momento. La Confederazione non crea così un nuovo canale per l'erogazione di sussidi, ma estende esplicitamente alla promozione della cultura della costruzione le misure di promozione già in atto per la protezione della natura, la protezione del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici.

Il *capoverso 1* disciplina gli aiuti finanziari per le organizzazioni, che – analogamente alle organizzazioni di protezione della natura, di protezione del paesaggio o di conservazione dei monumenti storici di cui all'articolo 14 – devono avere un'importanza nazionale e svolgere attività nell'interesse pubblico per poter essere sostenute finanziariamente dalla Confederazione.

Il *capoverso 2* concerne gli aiuti finanziari a progetti. La Confederazione può sostenere progetti che promuovono una cultura della costruzione di qualità mediante gli obiettivi della formazione e della formazione continua, della ricerca e delle relazioni pubbliche.

Il *capoverso 3* disciplina la concessione degli aiuti finanziari. La procedura è retta dagli articoli 12 e 12a dell'ordinanza del 16 gennaio 1991⁵⁸ sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN). Si applicano inoltre le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990⁵⁹ sui sussidi (LSu). Viene altresì specificato che anche il finanziamento del settore della cultura della costruzione è retto dall'articolo 27 della legge dell'11 dicembre 2009⁶⁰ sulla promozione della cultura (LPCu), cioè che i

58 RS 451.1

59 RS 616.1

60 RS 442.1

fondi sono stanziati nel quadro dei decreti di finanziamento approvati dal Parlamento con il messaggio sulla cultura.

Il *capoverso 4* specifica che la Confederazione può sostenere una cultura della costruzione di qualità anche in altre forme, tra cui in particolare la consulenza, l'approntamento di informazioni, il trasferimento di conoscenze, la ricerca e la collaborazione. Le autorità specializzate responsabili della Confederazione dispongono di elevate competenze nel settore della cultura della costruzione. Il trasferimento di conoscenze e il corrispondente mandato d'informazione rappresentano elementi importanti per la promozione in questo campo. La Confederazione può inoltre collaborare con altre persone e organizzazioni private e di diritto pubblico e aderire a enti di diritto privato.

Capo 3: Protezione della fauna e della flora indigene

Art. 18^{bis} Obiettivo di superficie e pianificazione

Questo articolo disciplina che entro il 2030 parte delle superfici destinate alla protezione della flora e della fauna indigene dovrà essere pari ad almeno il 17 per cento della superficie nazionale. Il *capoverso 2* formula inoltre direttive per la pianificazione della Confederazione.

Capoverso 1: Il Consiglio federale aveva già stabilito nel 2012, nell'ambito della Strategia Biodiversità Svizzera, che almeno il 17 per cento della superficie nazionale avrebbe dovuto essere delimitato, tutelato e interconnesso sotto forma di zone protette al fine di conservare e di promuovere la biodiversità in Svizzera.⁶¹

A tale percentuale devono essere computate, quale elenco esaustivo, le superfici seguenti: il Parco nazionale svizzero secondo la legge sul Parco nazionale del 19 dicembre 1980⁶², le zone centrali dei parchi nazionali e dei parchi naturali periurbani (art. 23^f cpv. 3 LPN lett. a e art. 23^h cpv. 3 lett. a LPN), le paludi di particolare bellezza e d'importanza nazionale (art. 23^a LPN) e altri biotopi d'importanza nazionale (art. 18^a LPN) con le zone cuscinetto circostanti, i biotopi d'importanza regionale e locale secondo l'articolo 18^b LPN con le zone cuscinetto circostanti, le riserve per uccelli acquatici e di passo d'importanza internazionale e nazionale, le bandite federali di caccia e altre bandite di caccia delimitate dai Cantoni ed equivalenti nel livello di protezione secondo l'articolo 11 LCP, le riserve forestali secondo l'articolo 20 *capoverso 4* LFo e le superfici particolarmente preziose per la promozione della biodiversità secondo l'articolo 73 cpv. 2 della legge federale sull'agricoltura del 29 aprile 1998⁶³ (LAgr). Ad esse si aggiungono ora le zone protette secondo l'articolo 7^a LFSP (cfr. il cap. 6.3.2). Se poste formalmente sotto protezione, le zone protette di terzi o le zone facenti parte della rete Smeraldo sono computate come biotopi secondo l'articolo 18^a o 18^b LPN. In caso di

⁶¹ Consiglio federale (2012): Strategia Biodiversità 2012, pag. 59

⁶² RS 454

⁶³ RS 910.1

sovrapposizione delle superfici delle zone protette, queste non possono essere conteggiate due volte.

Per raggiungere l'obiettivo di almeno il 17 per cento entro il 2030 sono necessarie superfici protette supplementari, all'altezza grosso modo del 4 per cento della superficie nazionale. Tale obiettivo deve dunque essere tenuto in considerazione nella delimitazione di nuove superfici protette. Sono qui posti in primo piano, soprattutto, l'integrazione e l'ampliamento dei biotopi d'importanza regionale e locale, l'ulteriore sviluppo delle riserve forestali indicato anche dalla politica forestale 2020⁶⁴, la nuova delimitazione di zone protette d'importanza nazionale per i pesci e i crostacei secondo l'articolo 7a LFSP e l'estensione in casi individuali dei biotopi nazionali esistenti secondo l'articolo 18a LPN e delle aree protette secondo l'articolo 11 capoversi 1, 2 e 4 LCP.

Il *capoverso 2* inserisce ora nel testo di legge il compito che la Confederazione può elaborare gli strumenti pianificatori necessari per attuare la protezione della diversità biologica. Le concezioni e i piani settoriali secondo l'articolo 13 LPT costituiscono i principali strumenti pianificatori della Confederazione. Essi le permettono di soddisfare l'obbligo di pianificare e di coordinare i suoi compiti d'incidenza territoriale, aiutandola a risolvere in maniera adeguata i problemi, sempre più complessi, legati all'adempimento di tali compiti. Nel quadro delle concezioni e dei piani settoriali, la Confederazione mostra come prevede di adempiere ai suoi compiti e precisa gli obiettivi che vuole conseguire e le condizioni o le esigenze che intende rispettare. Elaborati in stretta collaborazione tra i servizi federali e i Cantoni, questi strumenti contribuiscono ad armonizzare gli sforzi delle autorità a ogni livello in materia di pianificazione del territorio. Il capoverso lascia aperta la scelta tra gli strumenti federali previsti dall'articolo 13 LPT.

Un'estensione qualitativamente e quantitativamente adeguata degli spazi vitali rappresenta un presupposto imprescindibile per la conservazione della biodiversità. Sulla superficie limitata e spesso soggetta a utilizzazioni sovrapposte della Svizzera, tale fabbisogno di spazio per la flora e la fauna entra frequentemente in conflitto con altre utilizzazioni del territorio. Quale complemento della Concezione «Paesaggio svizzero»⁶⁵ sarebbe possibile definire, all'interno di una concezione secondo l'articolo 13 LPT, obiettivi quantitativi e qualitativi per gli aspetti territoriali della protezione degli spazi vitali. Poiché le superfici protette sono generalmente già designate a livello di pianificazione del territorio attraverso la messa sotto protezione da parte dei Cantoni, in un tale concetto l'accento sarebbe posto soprattutto sui contenuti riguardanti gli aspetti di interconnessione e il mandato ai Cantoni di delimitare tramite messa sotto protezione i biotopi d'importanza regionale e locale ulteriormente necessari secondo l'articolo 18b capoverso 3 LPN. Sulla base di detto concetto, per le zone di interconnessione d'importanza nazionale può essere valutata

⁶⁴ Ufficio federale dell'ambiente UFAM (ed.) 2013: Politica forestale 2020. Visioni, obiettivi e misure per una gestione sostenibile del bosco svizzero. Ufficio federale dell'ambiente, Berna: 66 pagine.

⁶⁵ Ufficio federale dell'ambiente (ed.) (2020): Concezione «Paesaggio svizzero». Il paesaggio e la natura nelle politiche settoriali della Confederazione. Info Ambiente n. 2011.

anche la necessità di un piano settoriale, i cui elementi fanno riferimento al nuovo articolo 11a LCP (v. cap. 6.2.3) quale base centrale.

Gli strumenti pianificatori federali citati sono importanti soprattutto anche per l'interconnessione e per l'infrastruttura ecologica: la legislazione vigente (art. 18 cpv. 1^{bis} LPN) fa riferimento implicitamente all'interconnessione tra gli spazi vitali degni di protezione. Il miglioramento della qualità delle aree protette e della loro interconnessione, forniscono un apporto fondamentale ad una rete funzionale di superfici per la protezione e la promozione della biodiversità. La quantità, la qualità e la localizzazione spaziale degli ambienti vitali giocano un ruolo centrale per l'interconnessione ecologica. Quest'ultima funziona quando le specie possono spostarsi tra le diverse aree e quando possono visitare tutti i diversi spazi vitali necessari per il completamento del loro ciclo di vita. L'interconnessione è fondamentale per il nutrimento, la dispersione e la fuga da fattori di disturbo. Essa rende possibile gli scambi all'interno delle specie. L'importanza dell'interconnessione aumenta fortemente a causa della sempre più forte frammentazione degli spazi vitali, dovuta ad esempio alle infrastrutture legate ai trasporti.

Art. 18b Biotopi d'importanza regionale e locale

Il vigente articolo 18b disciplina l'obbligo dei Cantoni in relazione agli oggetti d'importanza regionale e locale (cpv. 1) e alla compensazione ecologica (cpv. 2). Quest'ultima è ora regolamentata in una disposizione a sé stante (art. 18b^{bis}). L'oggetto dell'articolo 18b è pertanto ora costituito esclusivamente dai biotopi d'importanza regionale e locale. I biotopi che a seconda del Cantone sono eventualmente designati in modo esplicito come «d'importanza cantonale» rientrano quindi nel concetto di «oggetti d'importanza regionale», mentre quelli designati esplicitamente come «d'importanza comunale» rientrano nel concetto di «oggetti d'importanza locale».

Il *capoverso 1* impone ora l'obbligo in capo ai Cantoni di designare biotopi d'importanza regionale e locale e di metterli quindi formalmente sotto protezione. I Cantoni conoscono già oggi una simile messa sotto protezione dei biotopi d'importanza cantonale e locale, nella quale godono di un certo margine di manovra. Con questa messa sotto protezione formale dovranno tenere conto in particolare del fatto che questi oggetti protetti servono per l'interconnessione dei biotopi d'importanza nazionale. La designazione di biotopi d'importanza regionale e locale è inoltre utile quando i rispettivi spazi vitali degni di protezione secondo l'art. 18 cpv. 1^{ter} LPN sono qualitativamente pregiati ma non arrivano a soddisfare i criteri di un biotopo d'importanza nazionale, o anche quando le zone sono necessarie per la conservazione di specie minacciate per le quali la Svizzera porta una responsabilità importante⁶⁶. Uno strumento importante in tale contesto è rappresentato dalla legge

⁶⁶ UFAM (2019): Lista delle specie e degli ambienti prioritari a livello nazionale. Specie e ambienti prioritari da promuovere in Svizzera. Ufficio federale dell'ambiente, Berna, Pratica ambientale, Nr. 1709: 99 pp.

federale sul diritto fondiario del 4 ottobre 1991⁶⁷ (LDFR), che all'articolo 64 stabilisce un diritto all'autorizzazione dell'acquisto di superfici per fini di protezione della natura. Nella designazione dei biotopi i Cantoni tengono inoltre conto degli obiettivi della Strategia energetica 2050.

Il *capoverso 2* riprende la formulazione del vigente articolo 18*b* capoverso 1.

Il *capoverso 3* stabilisce che il Consiglio federale prescrive ai cantoni un livello minimo di biotopi d'importanza regionale e locale necessari per l'interconnessione funzionale dei biotopi d'importanza nazionale. Può inoltre fissare un termine per la pianificazione e l'attuazione a livello cantonale. A tal fine la Confederazione si orienta all'obiettivo spaziale e temporale definito nell'articolo 18^{bis} capoverso 1. Emana infine ulteriori disposizioni, per esempio sui criteri determinanti per la designazione dei biotopi regionali e locali.

Art. 18^{bis} Compensazione ecologica

La concretizzazione delle attuali disposizioni in materia di compensazione ecologica costituisce un elemento portante della presente revisione di legge. Il suo scopo è contribuire a promuovere la varietà della flora, della fauna e dei relativi spazi vitali nelle regioni sfruttate intensivamente, quindi anche al di fuori degli spazi vitali degni di protezione o dei biotopi formalmente delimitati, in quanto anche queste regioni presentano un potenziale in termini di misure di valorizzazione efficaci e di facile attuazione. La disposizione si riallaccia all'attuale articolo 18*b* capoverso 2 LPN e concretizza l'obbligo dei Cantoni, sinora formulato in modo molto succinto, generico e poco concreto sotto il profilo contenutistico, di provvedere a una compensazione ecologica nelle regioni sfruttate intensivamente all'interno e all'esterno degli insediamenti. La suddetta disposizione riprende i contenuti dell'articolo 15 dell'ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio del 16 gennaio 1991⁶⁸ (OPN) e vista la sua importanza per la compensazione ecologica e la diversità biologica, viene concretizzata a livello di legge.

Per molto tempo il terreno agricolo sfruttato intensivamente è stato posto al centro dell'attuale norma di legge e della sua attuazione a causa delle disposizioni contenute nella legislazione sull'agricoltura relative alla compensazione ecologica e ai corrispondenti pagamenti diretti. I provvedimenti sono dunque facoltativi per il proprietario fondiario, il gestore o il responsabile dell'azienda e si basano principalmente su contratti di gestione che nella vigente legislazione sull'agricoltura sono incentivati mediante pagamenti diretti per le superfici per la promozione della biodiversità. Anche nel Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica PSIA, nella parte relativa alle concezioni, è stato stabilito in modo vincolante per le autorità che le superfici non utilizzate dall'aviazione negli aerodromi devono essere delimitate e gestite come superfici per la compensazione ecologica. Quale strumento ausiliario di lavoro, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) e l'UFAM hanno elaborato

⁶⁷ RS 211.412.11

⁶⁸ RS 451.1

un aiuto all'esecuzione per la compensazione ecologica negli aerodromi⁶⁹. Inoltre esistono diverse regole di applicazione nei Cantoni.

A causa del forte incremento delle zone e delle superfici d'insediamento,⁷⁰ di cui secondo l'Ufficio federale di statistica fanno parte anche le infrastrutture di trasporto, anche queste zone sono poste ora sotto la lente delle misure di valorizzazione. Qui gli spazi verdi, alcuni dei quali di proprietà pubblica, i settori marginali e le cinture di separazione degli impianti di trasporto, gli spazi riservati alle acque come anche gli edifici con il loro ambiente circostante offrono un grande potenziale per la valorizzazione a favore della diversità biologica. Queste misure di valorizzazione consentono di creare sinergie con la progettazione più attrattiva della zona dell'insediamento e delle aree di svago nell'ambito dello sviluppo edilizio centripeto (densificazione) e di sfruttarle di conseguenza. Le misure di valorizzazione ecologica contribuiscono inoltre allo sviluppo clima-compatibile di città e agglomerati.

Il *capoverso 1* impone ai Cantoni di provvedere all'attuazione territoriale e specialistica della compensazione ecologica nelle regioni sfruttate intensivamente per mezzo di idonei strumenti giuridici e pianificatori. Nel farlo, devono tenere conto degli interessi dell'utilizzazione agricola e forestale e degli obiettivi della Strategia energetica della Confederazione concretizzata nella Strategia energetica 2050. L'attuazione della compensazione ecologica deve in ogni caso essere tenuta in considerazione in modo adeguato e conforme ai livelli nella pianificazione direttrice e nella pianificazione dell'utilizzazione. Con questa disposizione si intende garantire che i provvedimenti siano realizzati su superfici idonee dal punto di vista territoriale e specialistico della protezione della natura, così da risultare utili, per esempio, per l'interconnessione di oggetti protetti e di spazi vitali degni di protezione o per la funzionalità dei corridoi faunistici. Alla luce delle limitate risorse spaziali, finanziarie e di personale, a questo livello urge anche una definizione delle priorità che potrebbe orientarsi per esempio alle specie prioritarie per una determinata regione e ai relativi spazi vitali. Per quanto riguarda gli strumenti, viene posta in primo piano l'elaborazione di strategie, di concezioni o, idealmente, di un piano settoriale cantonale o regionale, come già hanno fatto alcuni Cantoni.

Secondo la definizione della statistica della superficie, fanno parte delle «regioni sfruttate intensivamente» non solo le zone agricole ma anche le superfici d'insediamento. Alle superfici d'insediamento sono «attribuite tutte le superfici caratterizzate principalmente da funzioni lavorative, abitative, ricreative e di trasporto.»⁷¹ Le superfici d'insediamento non devono essere equiparate alle zone

⁶⁹ UFAM (2019): Biodiversità e compensazione ecologica negli aerodromi. Berna, 2019.

⁷⁰ Secondo l'Ufficio federale di statistica, la superficie d'insediamento in 21 Cantoni del nord e l'ovest della Svizzera è aumentata tra il 1982 e il 2015 del 30 per cento circa e oggi rappresenta oltre il 10 per cento della superficie (UST 2019, Landschaft Schweiz im Wandel: Siedlungsentwicklung, n. UST 1163-1900).

⁷¹ Ufficio federale di statistica (2014): Arealstatistik nach Nomenklatur 2004 – Standard. Secondo la definizione, l'attribuzione alle superfici d'insediamento avviene innanzitutto in base alla funzione e non alla copertura del suolo. Per tale ragione vi rientrano anche le superfici alberate (parchi boschivi, viali), le utilizzazioni agricole (verdura, frutta o viti nei terreni annessi agli edifici) o le superfici non produttive (biotopi, stagni).

edificabili e possono trovarsi sia all'interno sia all'esterno di tali zone. Al concetto di «regioni sfruttate intensivamente» sono riconducibili inoltre le superfici con utilizzazione turistica intensiva o le superfici boschive, per esempio fortemente sfruttate come aree di svago.

Dal *capoverso 2* si desume che i provvedimenti di compensazione ecologica nelle regioni sfruttate intensivamente consentono di preservare, valorizzare, creare e interconnettere spazi vitali prossimi allo stato naturale per la flora e la fauna. I provvedimenti caratteristici menzionati nella legislazione attuale sono precisati in particolare in rapporto all'applicazione nella zona dell'insediamento. Il fatto che l'elenco dei provvedimenti non sia esaustivo consente di avere riguardo per le situazioni territoriali più diverse. Il Consiglio federale può disciplinare il computo di ulteriori provvedimenti così come il loro livello minimo (cpv. 3).

Tra i provvedimenti di compensazione ecologica sono inclusi in particolare quelli che costituiscono già oggi l'oggetto dei pagamenti diretti ecologici secondo la legislazione sull'agricoltura (art. 55 e 61 dell'ordinanza sui pagamenti diretti del 23 ottobre 2013⁷², OPD), come per esempio la valorizzazione e la promozione di siepi, boschetti campestri, alberi ad alto fusto, prati e pascoli ricchi di specie, cumuli di pietra e muri a secco. Vi rientrano inoltre i provvedimenti nel settore delle acque, come per esempio i piccoli corsi d'acqua allo stato seminaturale o i ruscelli con la loro vegetazione ripuale. Deve inoltre essere promossa la creazione di nuovi bacini temporanei o permanenti di acqua stagnante e di zone umide al fine di stabilire un'interconnessione funzionale con le zone umide o con le popolazioni esistenti. I provvedimenti nel settore delle acque presentano legami di contenuto con la disposizione speciale in materia di vegetazione ripuale (art. 21 LPN), con la legislazione sulla protezione delle acque (art. 36a cpv. 3 della legge federale sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991⁷³ (LPAc) concernente l'estensione, la configurazione e l'utilizzazione dello spazio riservato alle acque) e con la legislazione sulla sistemazione dei corsi d'acqua (legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua del 21 giugno 1991⁷⁴, art. 4 cpv. 2 LSCA, cfr. anche l'art. 37 LPAc). Oltre alla sistemazione prossima allo stato naturale delle acque, vanno considerati anche provvedimenti quali i bacini di ritenuta delle acque piovane, integrati nel paesaggio e allo stato seminaturale, a servizio delle infrastrutture (p. es. impianti per il trattamento delle acque di carreggiata) e le zone di ritenzione per i sovraccarichi in caso di piena (i cosiddetti polder). I provvedimenti nel settore forestale derivano in particolare dall'obbligo di una selvicoltura naturalistica sancito dall'articolo 20 capoverso 2 LFo. Importanti campi d'azione della compensazione ecologica sono qui, in particolare, la creazione di margini boschivi terrazzati e l'assicurazione adeguato di quantitativi sufficienti di legno morto e invecchiato. I provvedimenti nella zona edificata dell'insediamento riguardano segnatamente gli interventi di sistemazione di strutture pubbliche e private; negli spazi all'aperto, le aree pubbliche quali parchi, spazi verdi e impianti sportivi; nelle superfici allo stato

⁷² RS 910.13

⁷³ RS 814.20

⁷⁴ RS 721.100

seminaturale, le scarpate delle infrastrutture di trasporto; e nel settore degli edifici, a titolo esemplificativo, i tetti e le facciate verdi che promuovono la biodiversità.

Il *capoverso 3* consente al Consiglio federale di designare tramite ordinanza un livello minimo di compensazione ecologica, differenziandolo per le zone all'interno e all'esterno degli insediamenti. Dalla definizione di livello minimo deriva che i Cantoni possono stabilire anche requisiti più ampi o ulteriori differenziazioni, anche e soprattutto nella zona dell'insediamento, per esempio in base alla struttura dell'insediamento o alla sua densità. Il Consiglio federale può inoltre fissare un termine per l'attuazione e anche emanare ulteriori disposizioni in materia di attuazione.

Il *capoverso 4* è una norma di coordinamento secondo la quale il Consiglio federale dovrà garantire l'armonizzazione con la legislazione sull'agricoltura ai fini della determinazione del livello minimo di cui al *capoverso 3*.

Articolo 22 capoverso 3

Questo *capoverso 3* è abrogato senza sostituzione in quanto il suo contenuto è già trattato nell'articolo 24h LPN.

Articolo 24a capoverso 1 lettera b

Queste modifiche sono di natura puramente formale: l'attuale articolo 18b include le normative sui biotopi d'importanza regionale e locale (cpv. 1) così come la normativa sulla compensazione ecologica (cpv. 2). Quest'ultima è ora regolamentata in una disposizione a sé stante (art. 18b^{bis}). Il rimando deve pertanto essere modificato e integrato con l'articolo 18b^{bis}. Inoltre, in luogo dell'articolo 25a deve ora essere dichiarata punibile la violazione dell'articolo 25b (Ripristino di paludi e zone palustri). Nella revisione LPN del 1997 era sfuggito che con l'inserimento dell'articolo 25a (una norma sull'obbligo d'informazione delle autorità) la designazione degli articoli nella norma sulle sanzioni avrebbe dovuto essere modificata in riferimento alla disposizione divenuta l'articolo 25b.

Articolo 24c

Questa disposizione è abrogata. Si tratta di una mera norma di rimando che dichiara applicabile l'articolo 69 del codice penale del 21 dicembre 1937⁷⁵ (CP) sulla confisca degli oggetti e dei vantaggi pecuniari illecitamente ottenuti. Tale rimando è ridondante, in quanto secondo l'articolo 333 capoverso 1 CP la Parte generale del CP, in cui rientra anche l'articolo 69 CP, trova fondamentalmente applicazione anche nel diritto penale accessorio e quindi nella LPN.

Articolo 24e frase introduttiva

La frase introduttiva è riformulata. Adesso gli oggetti protetti sono elencati tramite rimando al fine di creare una maggiore trasparenza. Il campo d'applicazione

⁷⁵ RS 311.0

dell'articolo 24e è inoltre ampliato in modo da poter applicare la disposizione a tutti gli spazi vitali degni di protezione e non solo a quelli messi formalmente sotto protezione in quanto biotopi. Questa modifica è necessaria in quanto altrimenti si dovrebbero prevedere conseguenze meno gravi per un comportamento illecito di quelle che risulterebbero dalla corretta applicazione dell'articolo 18 capoverso 1^{er} LPN. Concretamente, il responsabile di un intervento su uno spazio vitale degno di protezione deve provvedere al ripristino o altrimenti fornire un adeguato risarcimento. Finora, in base all'articolo 24e LPN, chiunque effettuasse un intervento senza autorizzazione su uno spazio vitale degno di protezione non poteva essere costretto a ripristinare la situazione legale. Tale lacuna è stata ora colmata.

6.3.2 Modifica di altri atti normativi

Legge dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura

Art. 27 cpv. 3 lett. c

La lettera *c* è integrata e aggiornata in modo che anche gli aiuti finanziari per la cultura della costruzione di cui all'articolo 17c P-LPN siano autorizzati dal Parlamento nel quadro del messaggio sulla cultura mediante il pertinente credito quadro.

Legge federale sull'agricoltura

Articolo 70a capoverso 2 lettera d

Entro il 2030 la percentuale complessiva di superficie nazionale destinata alla protezione della flora e della fauna indigene dovrà essere pari ad almeno il 17 per cento (cfr. Commento a art. 18^{bis} cpv 1 LPN). In tale percentuale sono conteggiati anche i biotopi d'importanza nazionale, regionale e locale. La prova che le esigenze ecologiche sono rispettate include già oggi, secondo l'articolo 70a capoverso 2 lettera d LAgr, i biotopi nazionali ai sensi dell'articolo 18a LPN. I restanti biotopi, vale a dire quelli d'importanza regionale o locale (art. 18b LPN), non sono tuttavia contemplati dalla suddetta prova. Tuttavia, la loro gestione conforme alle prescrizioni riveste anch'essa un'importanza centrale per la loro conservazione.

Sono considerati biotopi ai sensi dell'articolo 70a capoverso 2 lettera d LAgr gli oggetti il cui carattere degno di protezione è stato formalmente constatato. Per i biotopi d'importanza regionale o locale, tale constatazione avviene in particolare mediante una messa sotto protezione cantonale e una pianificazione dell'utilizzazione con zona protetta o con una zona soggetta a vincoli specifici per i biotopi. La gestione agricola o forestale conforme alle prescrizioni è stabilita nell'ambito di un accordo tra l'autorità e il gestore (art. 18c LPN). In mancanza di un simile accordo, la gestione deve rispettare gli obiettivi di protezione alla base dell'oggetto constatato dalle autorità o fissati al riguardo. Qualora manchino anche tali obiettivi, sino a quando non sarà emanata una normativa nell'ottica di quanto constatato, dovrà essere rispettata una gestione estensiva almeno secondo le direttive

concernenti le superfici per la promozione della biodiversità del livello qualitativo I secondo l'articolo 58 OPD.

Articolo 73 capoverso 2 secondo periodo

L'articolo 73 capoverso 2 è integrato con disposizioni riguardanti le superfici particolarmente preziose per la promozione della biodiversità (SPB). Il secondo periodo consente al Consiglio federale di stabilire requisiti particolari per tali superfici. Questi sono stabiliti dalle disposizioni vigenti per le superfici per la promozione della biodiversità del livello qualitativo II (art. 59 OPD) e dall'articolo 6a dell'ordinanza del 28 ottobre 2015 [nota a piè di pagina RS 916.181] concernente la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (ORFGAA). Questa aggiunta è conforme all'articolo 18^{bis} capoverso 1 dell'avamprogetto LPN, secondo cui le superfici per la promozione della biodiversità particolarmente preziose rientrano fra le superfici utili ai fini della protezione di animali e piante indigeni e la cui quota totale di superficie deve essere pari ad almeno il 17 per cento della superficie nazionale a partire dal 2030.

Legge federale sulla caccia

Le disposizioni seguenti sono state riprese sostanzialmente senza modifiche dall'avamprogetto di revisione per la modifica della legge federale su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (LCP)⁷⁶, respinto in votazione popolare il 27 settembre 2020.

Sostituzione di un'espressione

In tutto il corpo dell'atto «bandite federali di caccia» è sostituito con «aree federali di protezione della fauna selvatica». La modifica terminologica è legata a un cambio di strategia che segna il passaggio dal divieto di un'attività, la caccia, alla protezione della varietà di specie e di spazi vitali. Tale passaggio è già avvenuto con la revisione della LCP del 1985 e con la revisione dell'ordinanza sulle bandite federali (OBAF). Con la revisione totale della LCP del 1985 e con l'entrata in vigore della nuova ordinanza del 30 settembre 1991⁷⁷ sulle bandite federali di caccia, l'obiettivo legato alle bandite di caccia è stato pertanto ampliato in modo che tali zone non siano solo luoghi in cui è vietata la caccia ma possano servire anche, in particolare, per la protezione e la conservazione di mammiferi e di uccelli rari e minacciati e dei loro spazi vitali. Le 42 bandite federali di caccia che rappresentano il 3,5 per cento della superficie nazionale prestano oggi un importante contributo alla conservazione a lungo termine della diversità biologica. Il passaggio dall'esclusiva protezione contro gli interventi di caccia alla protezione contro ulteriori disturbi e interventi deve essere meglio rispecchiato attraverso la sostituzione dell'espressione non più attuale «bandite federali di caccia» con l'espressione «aree federali di protezione della fauna selvatica».

⁷⁶ FF 2019 5459 e segg.

⁷⁷ RS 922.31

Art. 11 Titolo dell'articolo, capoverso 6 seconda frase

Le aree di protezione della fauna selvatica e degli uccelli e le bandite di caccia secondo l'articolo 11 capoversi 1, 2 e 4 LCP (riserve di uccelli e bandite di caccia) sono considerate parte delle aree protette per la biodiversità secondo l'articolo 18^{bis} capoverso 1 LPN. I Cantoni devono avere la possibilità, per mezzo di aiuti finanziari, di conservare le specie prioritarie e gli spazi vitali mediante progetti di valorizzazione all'interno di tali siti, accrescendo così il valore delle aree già oggi sottoposte alla protezione nazionale o cantonale per la fauna tramite lo sfruttamento mirato dei potenziali inutilizzati sul fronte della biodiversità. Sarà così possibile negoziare e attuare provvedimenti per la valorizzazione ecologica dei siti preziosi per la flora e la fauna con un onere relativamente ridotto.

Art. 11a Corridoi faunistici sovraregionali

La protezione della naturale varietà di animali selvatici e dei loro spazi vitali corrisponde a un mandato costituzionale (art. 78 cpv. 4 e art. 79 Cost.). La LCP, nel suo articolo relativo allo scopo, riprende pertanto il tema della protezione delle specie e della protezione degli spazi vitali di mammiferi e uccelli indigeni viventi allo stato selvatico (art. 1 cpv. 1 lett. e b LCP). I due aspetti di protezione costituiscono quindi un tutt'uno e in particolare la protezione degli spazi vitali rappresenta un presupposto imprescindibile per la protezione delle specie⁷⁸

Per contrastare la frammentazione degli spazi vitali occorre garantire l'interconnessione anche per la fauna selvatica sotto forma di cosiddetti corridoi faunistici che assicurino il necessario scambio di esemplari tra le singole popolazioni e consentano l'insediamento o il reinsediamento in spazi vitali idonei che non coincidono necessariamente con i loro spazi vitali in senso stretto.

Già nel 2001, nell'ambito di un resoconto nazionale, è stata esaminata la situazione dei corridoi faunistici particolarmente importanti per la Svizzera e ne è stata descritta la permeabilità per la fauna selvatica.⁷⁹ Nel 2011 e 2020, in collaborazione con i Cantoni, è stato effettuato un aggiornamento completo dei corridoi faunistici sulla base degli sviluppi territoriali (inclusa l'intensità di utilizzazione delle infrastrutture da parte dell'uomo) così come dell'evoluzione delle popolazioni di animali selvatici.

Attualmente in Svizzera esistono circa 300 corridoi faunistici di importanza sovraregionale⁸⁰. I principali ostacoli agli spostamenti si trovano nelle zone con un'elevata densità d'insediamento, in particolare nell'Altipiano e nelle valli del Giura e delle Alpi. Di questi corridoi, il 16 per cento è stato descritto come interrotto, il 56 per cento come perturbato e il 28 per cento come intatto in relazione

⁷⁸ FF II 1983, pag. 1173

⁷⁹ BUWAL, Korridore für Wildtiere, Bern 2001.

⁸⁰ Consultabili su https://map.geo.admin.ch/?lang=de&to-pic=e&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-farbe&layers=ch.swisstopo.zeitreihen,ch.bfs.gebaeude_wohnungs_register,ch.bav.haltestellen-oev,ch.swisstopo.swisstlm3d-wanderwege&layers_opacity=1,1,1,0.8&layers_visibility=false,false,false,false&layers_timestamp=18641231

alla permeabilità per la fauna selvatica. Cosciente della necessità di intervenire, la Confederazione ha già avviato il risanamento di eventuali ostacoli e sta costruendo ponti faunistici laddove le strade nazionali interrompono corridoi faunistici di importanza sovregionale. I relativi lavori sono effettuati generalmente in occasione della nuova costruzione o del risanamento di singole tratte della rete di strade nazionali. Il Sottoprogramma risanamento corridoi faunistici dell'USTRA deve ancora essere integrato sulla base delle conoscenze acquisite con l'ultimo aggiornamento del 2021, come disposto dal Consiglio federale nel piano d'azione Biodiversità Svizzera.

Questa prassi di esecuzione nella gestione dei corridoi faunistici è ormai piuttosto consolidata, ma i provvedimenti non sono sufficienti. I corridoi faunistici, vista la loro importanza per la protezione delle specie, devono essere considerati come parte integrante del sistema di interconnessione nazionale ed essere rafforzati a livello giuridico nell'ambito della Strategia Biodiversità Svizzera. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale⁸¹, i corridoi faunistici hanno la funzione di collegare diversi biotopi. Vista la loro importanza, essi sono equiparati a dei biotopi. Se di importanza nazionale, possono quindi essere oggetto di un inventario corrispondente.

Per garantire la funzionalità dei corridoi faunistici, una base legale a sé stante riguardante l'inventariazione dei corridoi faunistici di importanza sovregionale deve essere creata nella LCP. I corridoi faunistici non costituiscono zone di esclusione ai sensi dell'articolo 12 capoverso 2 LEne, poiché non sono designati sulla base dell'articolo 18a LPN, a cui si riferisce l'articolo 12 capoverso 2 LEne.

Il *capoverso 1* disciplina la delimitazione dei corridoi faunistici. La loro designazione, ossia la determinazione del loro nome e della loro posizione, avviene a cura del Consiglio federale d'intesa con i Cantoni interessati nell'ambito di una nuova ordinanza. Quale base tecnica per la delimitazione dei corridoi faunistici si utilizzano il rapporto di base elaborato dalla Confederazione insieme ai Cantoni oppure i corridoi faunistici pubblicati dall'Ufficio federale di topografia. I corridoi faunistici designati in via definitiva dal Consiglio federale sono elencati in un inventario federale a livello di ordinanza e inseriti nel catalogo elettronico dei geodati del diritto federale (allegato 1 dell'ordinanza sulla geoinformazione del 21 maggio 2008⁸²). L'inclusione nell'inventario federale di ulteriori corridoi faunistici, oltre a quelli menzionati nel rapporto di base, è possibile solo in casi eccezionali giustificati. La definizione del perimetro esatto avviene a opera dei Cantoni⁸³, che se ne occupano nell'ambito del loro compito di cui al capoverso 2 (assicurare l'integrità e la funzionalità) e trasmettono quindi i geodati definitivi elettronicamente alla Confederazione⁸⁴.

⁸¹ Sentenza del Tribunale federale 1A.173/2000 del 5 novembre 2011

⁸² RS 510.620

⁸³ BUWAL, Korridore für Wildtiere, Bern 2001.

⁸⁴ Consultabili su https://map.geo.admin.ch/?lang=de&to-pic=e&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-farbe&layers=ch.swisstopo.zeitreihen,ch.bfs.gebaeude_wohnungs_register,ch.bav.haltestellen-oev,ch.swisstopo.swisstlm3d-wanderwege&layers_opacity=1,1,1,0.8&layers_visibility=false,false,false,false&layers_timestamp=18641231

Il *capoverso 2* stabilisce che, nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni provvedono ad assicurare l'integrità e la funzionalità dei corridoi faunistici di importanza sovregionale. La pianificazione e la costruzione di attraversamenti di strade nazionali sono già oggi responsabilità diretta della Confederazione. La pianificazione e l'attuazione dei provvedimenti per il ripristino della permeabilità dei corridoi faunistici di importanza sovregionale interrotti dalle strade cantonali, così come dei provvedimenti per prevenire le collisioni o per creare strutture di indirizzamento, sono invece di competenza dei Cantoni.

Il *capoverso 3* disciplina la promozione finanziaria di provvedimenti cantonali per la conservazione della funzionalità dei corridoi faunistici da parte della Confederazione. Tale finanziamento avviene nell'ambito della nuova perequazione finanziaria (NPC) sulla base di accordi di programma. Vengono finanziati provvedimenti concreti per il mantenimento o il miglioramento della permeabilità dei corridoi faunistici, ma nessun provvedimento atto ad assicurare loro integrità. I Cantoni possono quindi richiedere il finanziamento di provvedimenti per l'eliminazione o il superamento di ostacoli agli spostamenti attraverso la creazione di strutture di indirizzamento, così come di provvedimenti per prevenire le collisioni o per l'acquisto di terreni. In linea di principio la Confederazione finanzia solo i provvedimenti all'interno dei corridoi faunistici designati. I provvedimenti per l'attraversamento di strade nazionali sono responsabilità diretta della Confederazione. A tal fine, la Commissione provvede alla pianificazione e alla costruzione di passaggi faunistici corrispondenti nell'ambito della propria competenza per le strade nazionali. Nella realizzazione di queste costose strutture è inoltre importante, nell'ottica di una tutela degli investimenti, che la pianificazione del territorio garantisca alla fauna selvatica il libero accesso all'opera in questione nel paesaggio.

Legge sulla pesca

Articolo 7a Zone d'importanza nazionale

La biodiversità nelle acque e attorno ad esse è sottoposta a una forte pressione. Ne è testimone la costante evoluzione negativa del grado di protezione dei pesci e dei gamberi indigeni. Il 1° gennaio 2021 il grado di protezione di dieci specie di pesci ha dovuto essere innalzato nel quadro della revisione dell'ordinanza del 24 novembre 1993 concernente la legge federale sulla pesca⁸⁵ OLFP). Nel complesso, tre quarti delle specie di pesci e di gamberi indigeni sono minacciati o estinti (gradi di protezione 0-4, allegato 1, OLFP). Questa evoluzione è il risultato della forte sollecitazione esercitata per anni sugli ambienti acquatici naturali da svariate utilizzazioni che ha portato ad un sostanziale peggioramento della qualità e quantità di tali spazi vitali. Per esempio, circa 14 000 km di corsi d'acqua sono consolidati artificialmente e oltre 100 000 soglie interrompono l'interconnessione longitudinale.

Con l'integrazione della legge sulla protezione delle acque (LPaC) nel 2011 con disposizioni sulla rinaturazione (rivitalizzazione, risanamento dei deflussi

discontinui, risanamento del trasporto di materiale solido di fondo e ripristino della migrazione piscicola) e sullo spazio riservato alle acque nella legislazione sulla protezione delle acque, come conseguenza dell'iniziativa parlamentare 07.492 «Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua», sono state create buone condizioni quadro per una gestione più prossima al naturale dei corsi d'acqua. Tuttavia, sono necessari ulteriori sforzi.

Già esiste l'obbligo di designare, salvaguardare e valorizzare i biotopi d'importanza nazionale per la biodiversità anfibia e terrestre. Nonostante l'elevata minaccia a cui sono esposti pesci e gamberi, ad oggi non è stata ancora emanata una direttiva legale per designare le zone di protezione degli ambienti acquatici. Questa lacuna di lunga data deve essere colmata con l'obiettivo di contrastare la perdita di biodiversità acquatica.

Il nuovo articolo 7a assegna alla Confederazione la possibilità di definire zone d'importanza nazionale destinate alla conservazione delle specie di pesci e di gamberi minacciate d'estinzione o fortemente minacciate (in particolare il temolo, il naso, la trota di lago e i gamberi). A tale scopo è necessaria una prospettiva di ordine superiore: è infatti compito della Confederazione definire le popolazioni di pesci e gamberi che, al di là dei confini cantonali e dei bacini imbriferi, sono particolarmente importanti dal punto di vista nazionale. La loro definizione, cioè la determinazione del nome e dell'ubicazione, è effettuata a livello di ordinanza dal Consiglio federale d'intesa con i Cantoni interessati. La Confederazione tiene conto anche degli impianti esistenti nel campo delle energie rinnovabili. Nel quadro delle consultazioni, i cantoni interessati godranno di sufficiente margine per contribuire alla definizione delle zone d'importanza nazionale. Inoltre, essi sono liberi di definire aree protette locali e regionali sulla base dell'articolo 5 capoverso 2 LFSP in aggiunta alle aree di protezione nazionali.

Le zone di protezione d'importanza nazionale devono assicurare la sopravvivenza delle specie minacciate attraverso l'inclusione di ambienti importanti per il completamento del loro ciclo vitale (p. es. siti di riproduzione e di sviluppo dei giovani esemplari). In questo modo è possibile preservare in modo mirato i siti di riproduzione tuttora funzionali. A partire da queste zone, le diverse specie potranno in futuro colonizzare le tratte di fiume rivitalizzate. Le nuove zone di protezione costituiscono dunque un complemento necessario e mirato alle rinaturazioni in corso secondo la LPAC e ne aumentano l'efficacia a lungo termine. In questo modo si tiene conto anche del rapporto sull'analisi della situazione della pesca nei laghi e corsi d'acqua svizzeri in adempimento del postulato 15.3795 CAPTE-N, che chiede di sancire spazi vitali prioritari per la riproduzione dei pesci.⁸⁶ La normativa corrisponde al mandato costituzionale della Confederazione di proteggere le specie minacciate di estinzione (art. 78 cpv. 4 Cost.).

⁸⁶ Analisi della situazione della pesca nei laghi e nei corsi d'acqua svizzeri. Postulato 15.3795, <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153795>. Consultazione in data 12 marzo 2021

Il Consiglio federale è incaricato di stabilire gli obiettivi di protezione per le zone secondo l'articolo 7a LFSP e di disciplinare l'utilizzazione conforme di tali zone. L'utilizzazione (per esempio a fini turistici o di svago) e gli interventi tecnici secondo l'articolo 8 LFSP devono essere generalmente limitati e avvenire solo in sintonia con gli obiettivi di protezione specifici. Per esempio, gli interventi di sistemazione dei corsi d'acqua, come ad esempio le misure di manutenzione delle opere di protezione, i progetti di protezione contro le piene o di rinaturazione delle acque, possono essere effettuati solo nell'interesse degli obiettivi di protezione o a condizione che non li compromettano.

Le zone secondo l'articolo 7a LFSP sono spazi vitali degni di protezione ai sensi della LPN. In caso di intervento occorre dunque eseguire sempre una ponderazione degli interessi e assicurare il ripristino ed eventuali misure di sostituzione (art. 18 cpv. 1^{er} LPN). Il Consiglio federale può concretizzare la normativa relativa agli interventi tecnici a livello di ordinanza. Poiché l'interesse di protezione è di importanza nazionale, per dar luogo alla ponderazione di interessi anche l'interesse all'intervento deve esserlo. Questa esigenza assicura inoltre che un esame adeguato del singolo caso abbia luogo nell'ambito della ponderazione degli interessi.

Le nuove zone secondo l'articolo 7a OLFP non costituiscono zone di esclusione per le nuove centrali idroelettriche ai sensi dell'articolo 12 capoverso 2 secondo periodo LEné poiché esse non sono designate sulla base dell'articolo 18a LPN, a cui si riferisce l'articolo 12 capoverso 2 LEné. In tal modo si tiene conto anche degli obiettivi della Strategia energetica 2050. L'obiettivo consiste nell'orientare in modo ottimale le diverse utilizzazioni (p. es. attività ricreative, sistemazione dei corsi d'acqua, produzione di energia idroelettrica) nelle zone di protezione secondo l'articolo 7a LFSP ai rispettivi obiettivi di protezione e preservare così la varietà di specie secondo la Strategia Biodiversità Svizzera. Dato che le zone di protezione sono definite d'intesa con i Cantoni, si potrà tenere adeguatamente conto dei diversi interessi. La disposizione che garantisce deflussi residuali adeguati nelle zone di protezione si basa in particolare sull'articolo 31 capoverso 2 lettere c e d LPac.

Nell'ambito della determinazione degli obiettivi di protezione o della normativa sull'utilizzazione conforme delle zone di protezione secondo l'articolo 7a LFSP, il Consiglio federale non potrà emanare divieti all'esercizio della pesca. Ove necessario tale competenza può essere esercitata dai Cantoni sulla base dell'articolo 5 capoverso 2 LFSP.

Le zone secondo l'articolo 7a LFSP contribuiscono all'obiettivo nazionale del 17 per cento di superficie protetta (cfr. Art. 18^{bis} cpv. 1 N-LPN). Nei prossimi anni, come già spiegato, per la determinazione delle zone di protezione sarà posto l'accento sugli habitat di riproduzione e di sviluppo per giovani esemplari di temolo, naso, trota di lago e sulle principali popolazioni di gamberi. Per queste specie esistono già le basi tecniche per l'identificazione delle zone di protezione d'importanza nazionale. Attualmente non è possibile prevedere se e per quali specie saranno necessarie ulteriori zone di protezione. Ciò dipenderà in primo luogo dall'evoluzione del grado di protezione delle specie.

Le zone secondo l'articolo 7a LFSP saranno distribuite in tutta la Svizzera in diverse tipologie di corsi e specchi d'acqua. Quelle specifiche al temolo e al naso si

troveranno principalmente in corsi d'acqua di medie e grandi dimensioni nell'Altipiano, mentre per i gamberi si troveranno piuttosto nei piccoli corsi d'acqua dell'Altipiano, nelle sezioni superiori dei bacini imbriferi.

Articolo 12 capoverso 1^{bis}, secondo periodo

Il nuovo capoverso 1^{bis} stabilisce che la Confederazione accorda indennità ai Cantoni per le spese legate alla conservazione delle zone secondo l'articolo 7a. La nuova normativa sulle indennità comporta anche l'adattamento della rubrica. La conservazione comprende tutti i provvedimenti di protezione e di manutenzione. La rivitalizzazione delle zone è finanziata attraverso il programma corrispondente.

Se i Cantoni adottano provvedimenti che vanno al di là della semplice protezione e manutenzione e tali provvedimenti non rientrano nella rivitalizzazione, possono continuare a richiedere aiuti finanziari in virtù dell'articolo 12 capoverso 1 lettera a.

Il capoverso 2 è modificato in modo che non includa soltanto gli aiuti finanziari ma anche le indennità secondo il capoverso 1^{bis}. Inoltre l'ammontare degli aiuti finanziari e delle indennità si orienta all'importanza e ora anche all'efficacia del provvedimento. Come oggi, l'aiuto finanziario è pari al massimo al 40 per cento dei costi.

6.4 Ripercussioni per la pubblica amministrazione

6.4.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

Per l'attuazione del controprogetto indiretto all'Iniziativa biodiversità si prevedono costi aggiuntivi per la Confederazione nell'ordine di 100 milioni di franchi all'anno. Le modifiche di legge proposte trasferiscono in parte nuovi compiti alla Confederazione, tra cui la creazione di strumenti pianificatori, i lavori di base, la definizione di direttive per i Cantoni e le funzioni di vigilanza. I relativi costi dovrebbero restare contenuti.

I contributi stanziati nell'ambito degli accordi di programma causano costi supplementari alla Confederazione, con i quali saranno indennizzati gli oneri per la salvaguardia, la valorizzazione ecologica e la manutenzione delle zone protette e per la compensazione ecologica. L'interconnessione non dovrebbe comportare costi aggiuntivi sostanziali, se non per i corridoi faunistici.

I costi stimati saranno così composti:

- *Obiettivo del 17 per cento di superfici protette e promozione dell'interconnessione ecologica*: le spese per portare la superficie delle zone protette ad almeno il 17 per cento sono stimate a 35 milioni di franchi. Questo importo si deduce dagli investimenti attuali della Confederazione, pari a circa 110 milioni di franchi all'anno per il 13,4 per cento del territorio nazionale, dall'ipotesi di un aumento proporzionale come pure dagli oneri sostenuti per documentazione, pianificazione, attuazione, esecuzione e controllo. La manutenzione, ad esempio, comprende misure volte a verificare la presenza di specie invasive in spazi

vitali protetti, la cura da parte dell'agricoltura dei biotopi e delle zone cuscinetto, o la gestione di stagni per prevenirne l'interramento o per conservare una vegetazione riparia conforme al luogo. Il controprogetto indiretto non prevede invece finanziamenti aggiuntivi, tranne che un fabbisogno supplementare da destinare ai corridoi per la fauna selvatica.

- *Interconnessione degli habitat della fauna selvatica (corridoi faunistici):* per l'attuazione delle misure necessarie per i corridoi faunistici, l'UFAM prevede costi supplementari per un totale di 6 milioni di franchi all'anno, ivi compresi 4 milioni di franchi all'anno per l'allestimento e il risanamento dei corridoi per la fauna selvatica. Queste misure comprendono in particolare la delimitazione di tali corridoi e l'indennizzo versato ai Cantoni nel quadro degli accordi programmatici per la salvaguardia dei corridoi per la fauna selvatica. Altri 2 milioni di franchi all'anno sono necessari per gli aiuti finanziari destinati a coprire i costi delle misure di promozione delle specie e degli spazi vitali nelle bandite di caccia e nelle riserve degli uccelli, come pure per l'indennizzo globale ai Cantoni per la vigilanza di queste aree. La base per i costi stimati è stata costituita nel quadro del dibattito parlamentare sulla legge sulla caccia. I contributi della Confederazione sono previsti sotto forma di aiuti finanziari.
- *Risanamento dei biotopi:* per coprire i deficit di esecuzione nei biotopi d'importanza nazionale, il fabbisogno aggiuntivo ammonta a 34 milioni di franchi per la protezione e manutenzione conforme alla legge delle zone protette esistenti⁸⁷ e per il loro risanamento. Il risanamento di un biotopo ha l'obiettivo di migliorare la qualità di un'area. Per esempio, molte paludi svizzere hanno strutture di drenaggio come canali o fossati, che alterano o addirittura compromettono seriamente il bilancio idrico di questi spazi vitali. La rimozione o l'adattamento di tali strutture di drenaggio può migliorare significativamente la qualità di questi habitat sensibili. Altre misure di ripristino possono includere la ricostruzione di muri a secco quali spazi vitali preziosi per le specie vegetali e animali e, allo stesso tempo, preservare elementi caratteristici del paesaggio. Oppure, nell'ambito della rivalutazione degli stagni si possono creare luoghi di rifugio specifici per gli anfibi, che in Svizzera sono in gran parte minacciati d'estinzione. Il costo per la creazione di zone acquatiche protette si aggira sui 5 milioni di franchi per anno. A tal fine sono delimitate zone a tutela di pesci e gamberi minacciati o fortemente minacciati d'estinzione. Ai Cantoni viene inoltre versato a titolo di

⁸⁷ Le risorse attualmente stanziare non sono sufficienti, cfr. Martin *et al.* (2017): Biotop von nationaler Bedeutung - Kosten der Biotopinventare. Rapporto di esperti all'attenzione della Confederazione, allestito su incarico dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM). 2^a edizione, 2017. Sussiste un elevato fabbisogno di risanamento in particolare a causa dei mancati interventi di manutenzione e delle eccessive influenze esterne.

compensazione un indennizzo per i costi di conservazione a lungo termine di queste zone.

- *Rafforzamento della compensazione ecologica nella zona di insediamento:* nel quadro degli accordi programmatici, la Confederazione partecipa con contributi pari a 20 milioni di franchi all'anno ai costi della compensazione ecologica sostenuti dai Cantoni. La compensazione ecologica interessa, in particolare, gli spazi verdi (ad es. parchi e dintorni di case o edifici sistemati in modo più naturale, aree verdi che circondano edifici scolastici, oppure piazze e campi da gioco con una varietà di alberi e altra vegetazione), assi verdi (ad es. file di alberi e viali alberati), corridoi verdi (sentieri e piste ciclabili verdi), o il verde stradale lungo le rotaie del tram, nei cigli stradali, nelle strisce divisorie, nelle roatorie ecc.) così come spazi riservati alle acque e superfici acquatiche (rive di laghi e fiumi accessibili e seminaturali o ruscelli e stagni nelle aree urbane).

Non si prevedono costi aggiuntivi per la promozione di un concetto globale di cultura della costruzione. Nemmeno le previste modifiche della legge sull'agricoltura comportano spese aggiuntive a carico della Confederazione. Gli interventi necessari interessano soltanto la definizione dei requisiti per le aree di promozione della biodiversità e sono quindi trascurabili.

L'attuazione del controprogetto comporta fondi supplementari a carico delle finanze della Confederazione pari a 100 milioni di franchi all'anno.

6.4.2 Ripercussioni per la Confederazione a livello di effettivo di personale

Secondo la Confederazione, il fabbisogno di personale aggiuntivo necessario per l'attuazione del controprogetto indiretto è pari a circa 7 occupati a tempo pieno. Detti posti sono destinati all'UFAM.

Il maggior fabbisogno di personale per la Confederazione risulta in particolare dai nuovi compiti riportati qui di seguito:

- *Obiettivo del 17 per cento di superfici protette e promozione dell'interconnessione:* 2,5 occupati a tempo pieno sono previsti per l'elaborazione delle basi di promozione della biodiversità in un'ottica nazionale, per l'integrazione della promozione della biodiversità in un'ottica regionale/locale, per la delimitazione di zone acquatiche protette, lo sviluppo di basi per la ripartizione degli spazi, in particolare l'interconnessione, il coordinamento con la pianificazione nazionale, lo sviluppo di uno strumento secondo l'articolo 13 LPT (piano, piano settoriale), la definizione degli obiettivi stabiliti dalla Confederazione, degli accordi programmatici stipulati tra Confederazione e Cantoni, compresi i negoziati e il controlling l'attuazione a livello federale, l'elaborazione di aiuti all'esecuzione, di strumenti di lavoro o simili all'attenzione dei

Cantoni, cura delle interfacce e dialogo e altro tra Confederazione e Cantoni, conferenze specialistiche, politiche settoriali ecc.

- *Miglioramento e interconnessione degli spazi vitali per la fauna selvatica:* 2 posti a tempo pieno saranno assegnati all'elaborazione di una nuova ordinanza sui corridoi per la fauna selvatica, all'aggiornamento delle basi per tali corridoi, alle basi di promozione degli spazi vitali nelle zone di protezione della fauna selvatica, al coordinamento con la pianificazione nazionale, in particolare l'interconnessione, al coordinamento con i Cantoni, all'attuazione con i Cantoni dell'ordinanza sui corridoi per la fauna selvatica, all'elaborazione di linee guida per le zone cantonali di protezioni della fauna selvatica, all'elaborazione degli accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni compreso il controlling, alla cura delle interfacce in particolare con i Cantoni e terzi;
- *Risanamento dei biotopi:* il risanamento dei biotopi richiede secondo una stima 1,5 posti a tempo pieno per i settori «Manutenzione» e «Risanamento» Biotopi. Le risorse sono destinate all'elaborazione di basi relative alla manutenzione deficitaria, al risanamento, al programma di risanamento, alla definizione degli obiettivi prestabiliti e agli accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni compresi i negoziati e il controlling, all'elaborazione di aiuti all'esecuzione, di strumenti di lavoro o simili all'attenzione dei Cantoni, alla cura delle interfacce e al dialogo e altro tra Confederazione e Cantoni, conferenze specialistiche, politiche settoriali ecc.;
- *Rafforzamento della compensazione ecologica nella zona di insediamento:* 1 posto a tempo pieno è previsto per l'elaborazione di base per la compensazione ecologica, in particolare per il coordinamento con altre priorità e misure nella zona dell'insediamento, come la protezione del clima, il rumore, la salute, la qualità in loco, gli obiettivi stabiliti dalla Confederazione, il coordinamento con la pianificazione nazionale, in particolare l'interconnessione, strumenti di lavoro o simili all'attenzione dei Cantoni, la definizione dei contenuti degli accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni compresi i negoziati, il controlling, a cura di interfacce e il dialogo in particolare con altre politiche della Confederazione (ad es. i programmi concernenti le agglomerazioni), i Cantoni e terzi.

L'inclusione nella legge della promozione di una cultura della costruzione di qualità non comporta alcun onere aggiuntivo in termini di personale rispetto a oggi. I compiti della Confederazione possono essere assolti con le risorse esistenti.

6.4.3 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

Gli adattamenti legislativi comporteranno spese aggiuntive anche per i Cantoni. Considerando tutti i provvedimenti, la Confederazione stima che i costi complessivi

per i Cantoni e i Comuni si aggireranno annualmente attorno a 150 milioni di franchi (Cantoni: 140 milioni di franchi all'anno; Comuni: 10 milioni di franchi all'anno), incluse le spese aggiuntive per il personale. Di tali costi, 105 milioni di franchi riguardano i contributi per le superfici protette aggiuntive, i corridoi faunistici, il risanamento dei biotopi, le zone acquatiche protette e la compensazione ecologica. I costi restanti sono così ripartiti: 15 milioni di franchi all'anno per i lavori di base (piani settoriali, concezioni, direttive) e per la funzione di vigilanza e 30 milioni di franchi all'anno per l'attuazione di progetti (svolgimento di progetti).⁸⁸ Una parte dei costi per l'attuazione dei progetti ricade sui Comuni i quali, a seguito del controprogetto, dovranno impegnarsi più attivamente soprattutto sul fronte della compensazione ecologica.

Tuttavia, dalle nuove normative proposte non derivano sostanzialmente nuovi compiti per i Cantoni: la protezione della natura è e rimane un compito condiviso tra Confederazione e Cantoni. Il controprogetto indiretto all'Iniziativa biodiversità rafforza però il carattere vincolante per i Cantoni, conferendo loro un ruolo centrale nell'esecuzione e nella creazione dell'infrastruttura ecologica. In particolare, i Cantoni sono soggetti a obblighi più estesi nel settore dei biotopi regionali e locali nonché in relazione alla compensazione ecologica nella zona dell'insediamento.

Senza l'impegno dei Cantoni non sarà possibile raggiungere gli obiettivi per la biodiversità, tra cui in particolare l'obiettivo del 17 per cento. La revisione della LPN si concentra quindi su due compiti centrali che i Cantoni devono assolvere già oggi: la protezione e manutenzione dei biotopi d'importanza regionale e locale e la compensazione ecologica. Tali compiti sono ora integrati e rafforzati in modo puntuale. I nuovi articoli della LCP (corridoi faunistici) e della LFSP (zone protette per i pesci) definiscono invece nuovi compiti in capo ai Cantoni.

I costi per Cantoni e Comuni sono così composti:

- *Obiettivo del 17 per cento di superfici protette e promozione dell'interconnessione ecologica*: i costi a carico dei Cantoni relativi all'aumento ad almeno il 17 per cento della superficie nazionale destinata a zone protette sono stimati a 46 milioni di franchi l'anno, di cui 30⁸⁹ milioni sono da destinare alla gestione delle superfici supplementari, 8 milioni alla tutela delle zone protette nell'ambito della pianificazione territoriale (designazione delle zone di protezione, stipula di contratti di gestione) e altri 8 milioni di franchi per i costi progettuali concernenti l'attuazione delle misure.
- *Interconnessione degli habitat della fauna selvatica (corridoi faunistici)*: In totale, i Cantoni sostengono costi aggiuntivi di 8 milioni di franchi all'anno. Analogamente alla Confederazione, i Cantoni devono caricarsi di

⁸⁸ Inclusi gli eventuali costi di attuazione dei Comuni.

⁸⁹ I costi supplementari non possono ancora essere suddivisi per Cantone, poiché al momento non è chiaro quali Cantoni potranno mettere a disposizione delle superfici supplementari.

6 milioni di franchi per la creazione e la riabilitazione di corridoi per la fauna selvatica, per la valorizzazione degli habitat delle riserve di caccia e dei santuari degli uccelli, e per la loro sorveglianza. Altri 2 milioni di franchi svizzeri all'anno sono generati dal lavoro di pianificazione e monitoraggio dei progetti o dal controllo dell'attuazione.

- *Risanamento dei biotopi*: il fabbisogno aggiuntivo per la manutenzione conforme alla legge delle zone protette esistenti⁹⁰ e per il risanamento dei biotopi nazionali ammonta per i Cantoni a 47 milioni di franchi all'anno. Questi derivano dalla copertura della protezione trascurata e della manutenzione dei biotopi nazionali, regionali e locali esistenti con 29 milioni di franchi all'anno (analogamente ai costi federali supplementari), con 3 milioni di franchi all'anno per il rilevamento dello stato dei biotopi nazionali, con 5 milioni di franchi per la loro valorizzazione e il ripristino e con 10 milioni di franchi per i costi di attuazione. I cantoni sostengono costi aggiuntivi di oltre 6 milioni di franchi per la creazione di aree acquatiche protette. Questi includono 5 milioni di franchi all'anno per misure di conservazione e misure locali per migliorare queste aree, e 1 milione di franchi per i costi di implementazione.
- *Rafforzamento della compensazione ecologica nella zona dell'insediamento*: complessivamente, si creano costi aggiuntivi per i Cantoni di 33 milioni di franchi all'anno. I Comuni sosterranno costi aggiuntivi di oltre 10 milioni di franchi. Il fabbisogno maggiore di fondi cantonali (30 milioni di franchi all'anno) è legato alla creazione di aree di compensazione ecologica. Ulteriori spese sono date dagli adeguamenti dei piani direttori (3 milioni di franchi all'anno) e una tantum di circa 5 milioni di franchi per il sostegno ai Comuni. Nella zona di insediamento, i Comuni o le città sono responsabili degli obiettivi di superficie. I Comuni sostengono costi aggiuntivi per i seguenti compiti: 10 milioni di franchi all'anno per la realizzazione dei progetti così come una tantum di 3 milioni di franchi per lo sviluppo di un concetto di compensazione ecologica e ulteriori costi per la valorizzazione dei propri spazi aperti.

Nel settore della cultura della costruzione, l'avamprogetto non introduce nuovi obblighi in capo ai Cantoni e ai Comuni. La responsabilità principale per lo sviluppo della qualità dell'ambiente edificato è già attribuita ai Cantoni e ai Comuni, che a tal fine adottano molteplici approcci variamente ponderati. L'avamprogetto contiene però un invito ai Cantoni a rafforzare a loro volta gli sforzi per una cultura della costruzione di qualità e a collaborare a tale riguardo con la Confederazione. Anche

⁹⁰ Le risorse attualmente stanziare non sono sufficienti, cfr. Martin *et al.* (2017): Biotop von nationaler Bedeutung - Kosten der Biotopinventare. Rapporto di esperti all'attenzione della Confederazione, allestito su incarico dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM). 2^a edizione, 2017. Sussiste un elevato fabbisogno di risanamento in particolare a causa dei mancati interventi di manutenzione e delle eccessive influenze esterne.

le modifiche della legge sull'agricoltura non comportano costi aggiuntivi per i Cantoni.

6.5 Ripercussioni per altri attori

Oltre a Confederazione e Cantoni, anche altri attori sono interessati dalle nuove regolamentazioni previste.

- *obiettivo del 17 per cento di superfici protette e promozione dell'interconnessione ecologica*: diversi attori possono essere interessati dall'innalzamento degli obiettivi di superficie e dalla interconnessione ecologica: fra questi figurano, ad esempio, le aziende agricole, le compagnie di trasporto, le compagnie di fornitura energetica, gli operatori di strutture ricreative e turistiche, o i proprietari di foreste e aziende forestali. Essi adottano misure idonee a beneficio degli obiettivi di protezione specifici per la regione, per i quali vengono indennizzati. Inoltre, possono anche sorgere dei costi per la manutenzione delle aree soggette a un obiettivo di protezione; questi costi sono a carico del settore pubblico, per esempio nel quadro degli accordi di programmatici tra Confederazione e i Cantoni o dei pagamenti diretti per l'agricoltura. La compensazione è prevista anche per una rinuncia all'uso, in particolare nel caso della silvicoltura o dell'agricoltura. Poiché le aree acquatiche protette ai sensi dell'articolo 7a della legge federale sulla pesca non sono zone di esclusione per nuove centrali idroelettriche, esse non compromettono gli obiettivi della strategia energetica.
- *interconnessione degli habitat della fauna selvatica (corridoi faunistici)*: La creazione e riabilitazione di corridoi per la fauna selvatica comporta degli incarichi a ditte private da parte dei Cantoni. La misura in cui i proprietari terrieri (aziende, privati) saranno toccati nel loro uso è attualmente in fase di chiarimento da parte dell'UFAM.
- *risanamento dei biotopi*: Gli incarichi per la riqualificazione e il ripristino dei biotopi generano valore aggiunto e occupazione per le aziende interessate e i loro fornitori a monte della filiera. In base ai fondi impiegati dalla Confederazione e dai Cantoni, ciò si traduce in un valore aggiunto annuo di circa 80 milioni di franchi per le imprese (compresi i contratti di manutenzione). Gran parte di questo valore aggiunto è generato da aziende locali⁹¹. Questo è interessante dal punto di vista economico regionale, a condizione che le opere di risanamento avvengano in regioni periferiche.
- *rafforzamento della compensazione ecologica nella zona di insediamento*: oltre al settore pubblico, il nuovo regolamento interessa anche le aziende e

⁹¹ UFAM (ed.) 2020: Analisi socioeconomica degli effetti degli investimenti nella protezione della natura e nella biodiversità forestale. Ufficio federale dell'ambiente, Berna.

i privati che, nella loro qualità di proprietari di terreni, imprenditori e investitori, devono accollarsi una parte dei costi sostenuti per le aree di compensazione ecologica, nel senso Di una compensazione dell' 'utilizzo'. Tuttavia, anche gli sviluppi residenziali o le sedi aziendali, per esempio, beneficiano in vari modi di un ambiente quasi naturale. Le aziende possono beneficiare della creazione di aree di compensazione ecologica nella loro funzione di appaltatori. Ad esempio, contratti come l' inverdimento dei tetti o la manutenzione degli spazi verdi generano valore aggiunto e occupazione per le aziende di giardinaggio.

6.6 Ripercussioni per l'economia

La biodiversità con i suoi servizi ecosistemici crea delle basi gratuite essenziali per l'economia e per la società. Essa è indispensabile per settori quali l'agricoltura e la silvicoltura, il turismo o i generi alimentari o la farmaceutica. L'utilità economica delle zone protette della Svizzera è stimata attorno a 3 miliardi di franchi⁹² all'anno. Il controprogetto indiretto rafforza la protezione della natura. Fermando la perdita di biodiversità, si eviteranno i costi nell'ordine di miliardi che deriverebbero dalla necessità di compensare la scomparsa di servizi ecosistemici causata dalla perdita di biodiversità. Secondo le stime, tali costi di «inazione» ammonteranno in Svizzera, entro il 2050, a circa 14-16 miliardi di franchi all'anno, equivalenti al 2-2,5 per cento del PIL.⁹³

Le risorse stanziare per i provvedimenti per la biodiversità vanno a beneficio dell'economia svizzera, in particolare di quella locale, generando valore aggiunto e occupazione nelle imprese incaricate dai Cantoni di provvedere al risanamento e alla manutenzione delle zone protette e di realizzare provvedimenti di compensazione ecologica. A trarne beneficio saranno tra l'altro le aziende agricole, le imprese edili e di giardinaggio, gli studi di progettazione e di consulenza ambientale, così come i relativi fornitori di macchinari, attrezzi, servizi di trasporto ecc. Si prevede che dei fondi della Confederazione per la protezione della natura ca. il 40 per cento sarà destinato all'agricoltura e il 20 per cento all'edilizia; il restante 40 per cento dovrebbe essere ripartito tra studi di progettazione, aziende forestali e imprese di manutenzione. Si attendono anche effetti sull'economia regionale in quanto molte zone protette sono situate in regioni periferiche e quindi anche le imprese in zone isolate saranno incaricate di effettuare interventi di risanamento e di manutenzione.^{94:95}

⁹² Klaus G. (2014): Der Nutzen der bestehenden Schutzgebiete in der Schweiz.

⁹³ Ecoplan (2010): "COPI Schweiz" – Grobe Abschätzung der Kosten des Nichthandelns im Bereich der Biodiversität bis 2050

⁹⁴ UFAM (ed.) 2019: Flussi finanziari, destinatari ed effetto degli investimenti nella protezione della natura e nella biodiversità forestale. Sondaggio tra i Cantoni. Rapporto finale. Ufficio federale dell'ambiente, Berna.

⁹⁵ UFAM (ed.) 2020: Analisi socioeconomica degli effetti degli investimenti nella protezione della natura e nella biodiversità forestale. Ufficio federale dell'ambiente, Berna.

6.7 Aspetti giuridici del controprogetto indiretto

6.7.1 Costituzionalità

L'avamprogetto si basa sull'articolo 78 Cost. Secondo il capoverso 1 la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. Il capoverso 2 stabilisce che, nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione prende in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Ha cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali; quando l'interesse pubblico lo richiama, li conserva integri. Secondo il capoverso 3 può sostenere gli sforzi volti a proteggere la natura e il paesaggio nonché, per contratto o per espropriazione, acquistare o salvaguardare opere d'importanza nazionale. In base al capoverso 4 emana prescrizioni a tutela della fauna e della flora e a salvaguardia dei loro spazi vitali nella molteplicità naturale. Protegge le specie minacciate di estinzione. Il capoverso 5, infine, stabilisce che le paludi e i paesaggi palustri di particolare bellezza e importanza nazionale sono protetti. Non vi si possono costruire impianti né procedere a modifiche del suolo. Sono eccettuate le installazioni che servono a preservare lo scopo protettivo o l'utilizzazione agricola già esistente.

6.7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'avamprogetto è compatibile con tutti gli accordi internazionali ratificati dalla Svizzera (cfr. anche il punto 4.4).

6.7.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 22 capoverso 1 della legge federale sul Parlamento del 13 dicembre 2020⁹⁶, l'Assemblea federale emana tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sotto forma di legge federale. Il presente atto contiene importanti disposizioni normative in quanto definisce obblighi in capo alla Confederazione e ai Cantoni e deve pertanto assumere la forma di legge federale.

6.7.4 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Secondo l'articolo 43a capoverso 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua. L'avamprogetto non riguarda in modo sostanziale né la ripartizione dei compiti né l'adempimento degli stessi da parte della Confederazione e dei Cantoni.

6.7.5 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obligatorietà generale implicanti nuove spese

⁹⁶ RS 171.10

uniche di oltre 20 milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Le disposizioni in materia di finanziamento di cui all'articolo 11a capoverso 3 LCP (corridoi faunistici) e all'articolo 12 capoverso 1^{bis} LFSP (zone d'importanza nazionale) comportano spese ricorrenti rispettivamente di oltre 2 milioni di franchi e richiedono pertanto il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Dalla nuova disposizione in materia di aiuti finanziari secondo l'articolo 11 capoverso 6 secondo periodo LCP non deriva tuttavia alcun freno all'indebitamento in quanto tale disposizione non comporta né spese uniche di oltre 20 milioni di franchi né spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

6.7.6 Conformità alla legge sui sussidi

L'avamprogetto prevede nuove disposizioni in materia di sussidi da inserirsi nell'articolo 11 capoverso 6 e nell'articolo 11a capoverso 3 LCP così come nell'articolo 12 capoverso 1^{bis} LFSP. Tale nuove disposizioni sono indispensabili per la salvaguardia a lungo termine degli spazi vitali e della varietà di specie e sono tanto efficienti quanto efficaci (cfr. anche il punto 6.3.2). Le novità essenziali del presente avamprogetto sono state sottoposte a una valutazione dal punto di vista dell'economia pubblica (VOBU).

Le modifiche di legge previste nell'ambito della revisione parziale della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio sono in linea con le direttive della LSU.

6.7.7 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto contiene diverse norme di delega a emanare in via di ordinanza. Si tratta in particolare dell'articolo 18b capoverso 3 LPN, in base al quale Consiglio federale può stabilire in che misura i Cantoni sono tenuti a designare biotopi d'importanza regionale e locale, necessari per l'interconnessione dei biotopi d'importanza nazionale. Può inoltre fissare un termine per la pianificazione e l'attuazione a livello cantonale ed emanare ulteriori disposizioni in materia di attuazione. Secondo l'articolo 18b^{bis} capoverso 3 LPN, il Consiglio federale può stabilire in che misura i Cantoni sono tenuti a garantire la compensazione ecologica. Può inoltre fissare un termine per la pianificazione e l'attuazione a livello cantonale ed emanare ulteriori disposizioni in materia di attuazione. L'articolo 11a capoverso 1 LCP conferisce al Consiglio federale il potere di designare corridoi faunistici di importanza sovraregionale che servono a collegare tra di loro popolazioni di fauna selvatica su una vasta parte del territorio. L'articolo 7a LFSP lo autorizza a designare zone d'importanza nazionale per la conservazione di pesci e gamberi in pericolo d'estinguersi o fortemente minacciati.

Queste autorizzazioni a legiferare si concentrano su un determinato oggetto normativo e sono sufficientemente concretizzate secondo il contenuto, lo scopo e l'estensione. La delega consente al Consiglio federale di emanare prescrizioni adeguate e proporzionate. Il testo di legge può inoltre essere sgravato da disposizioni altamente concrete. La delega di competenze legislative tiene così conto del principio di determinatezza ed è sufficientemente definita a livello costituzionale. Devono inoltre essere considerate le spiegazioni relative alle singole disposizioni di legge contenenti norme di delega.

6.7.8 Protezione dei dati

L'attuazione dell'avamprogetto non richiede alcun trattamento di dati personali né altri provvedimenti che potrebbero avere ripercussioni sulla protezione dei dati. L'avamprogetto non ha dunque alcuna rilevanza sotto il profilo della protezione dei dati.