



*Questo testo è una versione
provvisoria. Fa stato unicamente
la versione pubblicata nella
Raccolta ufficiale.*

22.xxx

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra
natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)» e il
controprogetto indiretto (Revisione della legge federale
sulla protezione della natura e del paesaggio)**

del 4 marzo 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo l'iniziativa popolare federale «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)» e vi proponiamo di sottoporla al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, come controprogetto indiretto una modifica della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio nonché delle leggi federali sulla promozione della cultura, sulla pianificazione del territorio e sull'agricoltura.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione: Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione: Walter Thurnherr

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 preservare il patrimonio costruito. 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 e più protezione per la natura, il paesaggio e la cultura della costruzione nonché 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. L'approvazione 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 il quale intende garantire che a livello nazionale siano create superfici protette sufficienti per fermare la perdita di specie animali e vegetali. Inoltre, la Confederazione deve rafforzare la biodiversità anche nelle zone di insediamento e disciplinare a livello legislativo la promozione di una cultura della costruzione di qualità.

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 costruito. 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 diminuzione della biodiversità. Inoltre potrebbe 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 approvazione dell'iniziativa le competenze esistenti e il margine di manovra a disposizione della Confederazione e dei Cantoni sarebbero limitati in maniera sproporzionata. L'attuazione dell'iniziativa provocherebbe notevoli conflitti di obiettivi con la politica energetica e agricola. 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 una cultura della costruzione di qualità, già avviata dalla Confederazione, raggiunga meglio l'obiettivo di proteggere il patrimonio costruito, invece di un ampliamento della funzione di protezione degli oggetti d'inventario.

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) Il concetto di infrastruttura ecologica viene introdotto nella legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio. Ciò deve portare all'aumento delle aree a beneficio della conservazione della biodiversità nonché a una migliore interconnessione di queste aree. L'obiettivo che le zone prioritarie per la biodiversità comprendono il 17 per cento della superficie della Svizzera viene sancito dalla legge.*
- 2) Le aree protette nazionali esistenti saranno risanate laddove necessario.*
- 3) Le misure nell'interesse della compensazione ecologica nelle aree intensamente utilizzate, specialmente negli insediamenti e negli agglomerati, vengono promosse con maggiore intensità nell'ambito delle leggi e degli strumenti esistenti.*
- 4) La promozione di una cultura della costruzione di qualità e il vigente obbligo per i Cantoni e i Comuni di tenere conto degli inventari federali vengono sanciti nella legge.*
- 5) Gli obiettivi della Strategia energetica 2050 non vengono toccati.*

Con il controprogetto indiretto il Consiglio federale conferma e al tempo stesso rinsalda la sua attuale politica. Per l'attuazione del controprogetto indiretto, il Consiglio federale intende stanziare 96 milioni di franchi 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
2.3 Necessità dell'intervento statale	14
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	14
3.1 Scopi dell'iniziativa	14
3.2 Normativa proposta dall'iniziativa	15
3.3 Commento e interpretazione al testo dell'iniziativa	15
4 Valutazione dell'iniziativa	18
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	18
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	19
4.2.3 Ulteriori ripercussioni sull'economia e la società	20
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	21
4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	21
4.4.1 Biodiversità	21
4.4.2 Paesaggio e cultura della costruzione	22
5 Conclusioni	23
6 Controprogetto indiretto	24
6.1 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	24
6.2 Rielaborazione del progetto posto in consultazione	26
6.3 Aspetti principali dell'avamprogetto	28
6.3.1 La nuova normativa proposta	28
6.3.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze	29
6.3.3 Attuazione	30
6.4 Spiegazioni relative ai singoli articoli	30

6.4.1	Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio	30
6.4.2	Modifica di altri atti normativi	41
6.5	Ripercussioni per la pubblica amministrazione	43
6.5.1	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione	43
6.5.2	Ripercussioni per la Confederazione a livello di effettivo di personale	45
6.5.3	Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e per i Comuni	46
6.6	Ripercussioni per altri attori	47
6.7	Ripercussioni per l'economia	49
6.8	Aspetti giuridici del controprogetto indiretto	50
6.8.1	Costituzionalità	50
6.8.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	50
6.8.3	Forma dell'atto	50
6.8.4	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	51
6.8.5	Subordinazione al freno alle spese	51
6.8.6	Conformità alla legge sui sussidi	51
6.8.7	Delega di competenze legislative	51
6.8.8	Protezione dei dati	51

Decreto federale sull'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)» (*progetto*) **FF 2022 ...**

Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (*progetto*) **FF 2022 .**

Messaggio

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 costruito 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'approvazione 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 sotto 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 della Costituzione federale (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

³ FF 2019 2169

⁴ FF 2020 7538

⁵ RS 171.10

Paesi dell'Unione europea (UE)⁶. La causa principale della perdita di biodiversità risiede nell'utilizzazione intensiva delle basi naturali da parte dell'uomo⁷.

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 particolarmente esposti a conseguenze negative quali la diminuzione della diversità biologica (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 Svizzera⁸ e del relativo piano d'azione⁹ e ulteriori provvedimenti. Né risulta mantenuto l'impegno assunto nell'ambito della Convenzione internazionale sulla biodiversità¹⁰ 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 biodiversità¹¹. 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 superfici protette e interconnesse tra loro. 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

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.

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

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

¹⁰ Convenzione del 5 giugno 1992 sulla diversità biologica; RS **0.451.43**.

¹¹ UFAM, Biodiversità: Indicatori. www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/biodiversita/stato/indicatori.html. Consultazione in data 19 febbraio 2021.

qualità e collegati tra loro. Una tale rete è necessaria per la sopravvivenza delle specie. Secondo la Strategia Biodiversità Svizzera, le zone centrali 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 biodiversità. Per consentire alle specie di migrare e di insediarsi o reinsediarsi in determinate zone o anche per permettere lo scambio genetico all'interno delle specie, le zone centrali 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, gli spazi riservati alle acque, le zone di insediamento gestite in modo prossimo allo stato naturale 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 della qualità della natura e del paesaggio per la rigenerazione e quindi per la salute¹² (p. es. spazi ricreativi prossimi allo stato naturale, qualità dell'aria 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 Paese¹³. 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 e la qualità del paesaggio hanno ripercussioni dirette e indirette sull'economia globale e quindi anche sulla Svizzera come piazza economica. Secondo stime dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il beneficio tratto dai servizi ecosistemici su scala globale equivarrebbe a 125-140

¹² Consiglio federale (2019): La strategia di politica sanitaria del Consiglio federale. Berna, 2019.

¹³ Consiglio federale (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna, 2018.

miliardi di dollari statunitensi all'anno¹⁴. Le conseguenze incombenti della perdita di biodiversità sono dunque percepite con crescente consapevolezza nelle cerchie economiche e finanziarie¹⁵. 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'anno¹⁶. 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 organismi nocivi 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 autoapprovvigionamento¹⁷. La persistente perdita di biodiversità e i progressivi cambiamenti climatici, in quanto processi direttamente correlati, comportano dunque rischi esistenziali per l'agricoltura svizzera¹⁸. Ma anche altri settori dipendono in modo diretto dalla qualità della biodiversità e del paesaggio. Per esempio, i paesaggi svizzeri con la loro diversità e la loro ricchezza di attrattive naturali e 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'anno¹⁹.

Gli investimenti nella biodiversità e nella qualità del paesaggio hanno effetti particolarmente positivi sull'economia regionale che attua i provvedimenti a favore

¹⁴ PwC, WWF Svizzera (2020): Nature is too big to fail. Biodiversity: the next frontier in financial risk management.

¹⁵ economiesuisse. Dossierpolitica (2020): Biodiversità ed economia: il punto della situazione. www.economiesuisse.ch/it/dossier-politica/biodiversita-ed-economia-il-punto-della-situazione. Consultazione in data 25 settembre 2020.

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

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.

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

¹⁶ Ufficio federale dell'agricoltura (2017): Comunicato stampa. Bienenbestäubung auch für Ackerkulturen wichtig.

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

¹⁷ 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).

¹⁸ economiesuisse. Dossierpolitica (2020): Biodiversità ed economia: il punto della situazione. www.economiesuisse.ch/it/dossier-politica/biodiversita-ed-economia-il-punto-della-situazione. Consultazione in data 25 settembre 2020.

¹⁹ Ufficio federale di statistica (2020): Schweizer Tourismusstatistik 2018. Neuchâtel.

della natura. Le risorse impiegate a tal fine dalla Confederazione e dai Cantoni tornano utili soprattutto all'agricoltura, all'edilizia e alla silvicoltura²⁰.

L'analisi degli approcci esistenti alla valutazione economica della biodiversità e dei servizi ecosistemici evidenzia che il potenziale di mercato globale legato alla sostenibilità salirà entro il 2050 a 2000-6000 miliardi di dollari statunitensi²¹. 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 (PIL)²².

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 politici²³.

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 sostenibile²⁴.

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 gennaio 2018 che l'obiettivo di un'elevata qualità dell'ambiente costruito è stato spesso mancato negli ultimi decenni e rappresenta sempre più una sfida. Il patrimonio costruito 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.

La mancanza di qualità dello spazio edificato si manifesta non solo nel patrimonio costruito degno di protezione che riveste interesse sul piano della conservazione dei

- ²⁰ 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.
- ²¹ TEEB (2012). The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Business and Enterprise. Ed.: Joshua Bishop. Earthscan: London, New York.
- ²² Ecoplan (2010): «COPI Schweiz» – Grobe Abschätzung der Kosten des Nichthandelns im Bereich der Biodiversität bis 2050.
- ²³ 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
- ²⁴ L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile.
www.eda.admin.ch/agenda2030/it/home.html. Consultazione in data 14 ottobre 2020.

monumenti, ma anche e soprattutto nel restante ambiente costruito. Infatti, se è pur vero che in Svizzera vengono realizzate numerose costruzioni dall'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 sancito a livello internazionale e strategico nella Dichiarazione di Davos «Verso una cultura della costruzione di qualità» per l'Europa²⁵, approvata dai ministri europei della cultura a margine del WEF 2018²⁵. 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. Anche la Commissione europea ha rafforzato in particolare il suo impegno nell'ambito della protezione di una cultura della costruzione di qualità²⁶.

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 successivo²⁷. Con il messaggio sulla cultura 2016-2020 il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di stabilire una strategia per una cultura della costruzione di qualità in collaborazione con tutti gli uffici federali pertinenti²⁸. 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 Svizzera²⁹. Il messaggio sulla cultura 2021-2024 della Confederazione concretizza

²⁵ Davos Declaration 2018: Towards a high-quality *Baukultur* for Europe, 2018; [davosdeclaration2018.ch/](https://www.davosdeclaration2018.ch/).

²⁶ Council conclusions on culture, high-quality architecture and built environment as key elements of the New European Bauhaus initiative del 30.11.2021. data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14534-2021-INIT/en/pdf.

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. www.sia.ch/fileadmin/content/download/themen/baukultur/IT/1105_Positionspapier_Baukultur_it_web.pdf. Consultazione in data 22 gennaio 2021.

²⁸ FF 2015 497 segg. qui: 568.

²⁹ Fondazione Cultura della costruzione Svizzera. www.stiftung-baukultur-schweiz.ch.

il concetto di cultura della costruzione, integrandolo in modo sistematico nella politica culturale³⁰.

Il Consiglio federale ha già adottato diversi provvedimenti contro la perdita di qualità dello spazio costruito, tra cui un chiaro impegno a favore di condizioni quadro giuridiche, il miglioramento dell'accettazione e dell'attuazione dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) come base di pianificazione, l'elaborazione della Strategia interdepartimentale sulla cultura della costruzione 2020-2023 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 interdepartimentale per la promozione della cultura della costruzione³¹ 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 insediamenti³². L'indebolimento della loro protezione è stato sistematicamente rifiutato. L'obbligo di considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 della legge federale del 1° luglio 1966³³ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) nell'ambito dei compiti cantonali e comunali, vigente dal 2009 sulla base di una decisione del Tribunale federale³⁴, 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 2010³⁵ 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 ha elaborato³⁶ ulteriori proposte di

³⁰ FF 2020 3133 segg. qui: 3217–3224.

³¹ Consiglio federale (2020): Strategia interdepartimentale per la promozione della cultura della costruzione del 26.02.2020.

³² 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.

³³ RS 451

³⁴ DTF 135 II 209.

³⁵ 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).

³⁶ ARE, UFC (2021): Proteggere gli insediamenti svizzeri: Raccomandazioni sulla conservazione degli insediamenti da proteggere nel contesto dello sviluppo centripeto degli insediamenti. Disponibile in formato elettronico sui siti www.bak.admin.ch e www.aren.admin.ch.

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'Ufficio federale della cultura (UFC), l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), l'Unione delle città svizzere UCS e l'Associazione dei Comuni Svizzeri ACS, ha inoltre allestito una guida tripartitica per l'attuazione pratica e per la considerazione dell'ISOS nei compiti cantonali e comunali.

2.3 Necessità dell'intervento statale

Dal punto di vista dell'economia nazionale, la biodiversità ha il carattere di un bene pubblico: tutti possono usarla, senza che nessuno la paghi. Da un punto di vista economico, per quanto riguarda la biodiversità siamo di fronte a un fallimento. Poiché non si tiene conto dei costi esterni le risorse naturali sono per di più troppo a buon mercato. Questo porta a uno sfruttamento eccessivo degli ecosistemi e al deterioramento dei loro servizi. La domanda di risorse naturali supera quindi di gran lunga l'offerta. Da un punto di vista economico, c'è quindi un fallimento del mercato nel caso della biodiversità.

Per mitigare il fallimento del mercato, la Confederazione è intervenuta e ha emesso leggi corrispondenti (ad es. la legge sulla protezione della natura e del paesaggio, LPN) e relative ordinanze. Tuttavia, numerosi studi dimostrano che gli sforzi della Confederazione sono troppo deboli per arrestare la perdita di biodiversità. I promotori dell'Iniziativa Biodiversità ritengono che tale debolezza sia dovuta alla mancanza di risorse umane e finanziarie. Dal punto di vista dei Cantoni, al mancato raggiungimento degli obiettivi della LPN contribuiscono però anche i conflitti legati all'utilizzo della stessa o il maggior peso di altri interessi. Da un punto di vista economico, siamo così confrontati con un fallimento della sua esecuzione.

Infine, i problemi causati dai fallimenti del mercato e dell'esecuzione vengono esacerbati dai sussidi dannosi per la biodiversità. Tali sovvenzioni creano incentivi che contraddicono gli obiettivi della LPN, ne rendono più difficile l'applicazione e pregiudicano la biodiversità. Da un punto di vista economico, si tratta anche di un fallimento normativo che richiede l'intervento dello Stato.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Con l'Iniziativa biodiversità, i promotori intendono essenzialmente integrare la Costituzione in modo che in futuro la biodiversità così come la natura, il paesaggio e il patrimonio costruito 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 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 costruito, temono un'ulteriore perdita di qualità dei paesaggi e dei siti caratteristici della Svizzera, con la distruzione della qualità del paesaggio e del patrimonio costruito 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 LPN³⁷ si ripercuotono inoltre 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 «svizzeritudine» (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.

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.

³⁷ 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).

L'articolo 78a capoverso 1 lettera b impone alla Confederazione e ai Cantoni di tutelare la natura, il paesaggio e il patrimonio costruito 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 costruito (art. 78 cpv. 2 Cost.). Per i Cantoni, invece, l'obbligo di protezione nell'ambito della protezione del paesaggio e della protezione del patrimonio costruito, 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 (cfr. 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 (cfr. al riguardo 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 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 natura³⁸, 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 caratteristici³⁹, 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 giustificare tali interventi, attualmente 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 nell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (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 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 (eccezion 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

³⁸ 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).

³⁹ 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).

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 resiliente è ampiamente riconosciuta. Alla luce delle sfide attuali e future, la conservazione della biodiversità e di un'elevata qualità paesaggistica e del patrimonio costruito riveste notevole importanza sia per il benessere della popolazione, sia per lo sviluppo dell'economia svizzera, segnatamente per l'attrattività della Svizzera e 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 considerare gli inventari federali per i Cantoni e i Comuni è disciplinato a livello di ordinanza⁴⁰. 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 efficace di un ampliamento della funzione di protezione degli oggetti d'inventario che difficilmente otterrebbe il sostegno di una maggioranza politica.

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

⁴⁰ Cfr. l'art. 8 dell'ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali del 29 marzo 2017 (RS 451.11).

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 una 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 2040⁴¹, 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 tradurrebbe in costi aggiuntivi pari a 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 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 l'anno. Questo non include l'investimento di una tantum per le misure di risanamento. Supponendo che queste vengano effettuate su un periodo di dieci anni, i costi aumenterebbero di altri 160 milioni di franchi per un totale di 375 milioni di franchi l'anno.

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

⁴¹ Consiglio federale (2015). Comunicato stampa. www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-56250.html. Consultazione in data 22 gennaio 2021.

sono stimati costi supplementari attorno ai 443 milioni di franchi all'anno (Confederazione: 203 mio., Cantoni: 240 mio.).

L'UFAM ipotizza le seguenti misure per l'attuazione dell'iniziativa: ampliamento e manutenzione dell'infrastruttura ecologica; sviluppo e implementazione del 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 ne escono rafforzati. 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.

Anche la società beneficia della biodiversità intatta e del rafforzamento dei servizi ecosistemici, per esempio attraverso la qualità superiore delle aree ricreative, ma, in linea di massima, soprattutto per mezzo della riduzione dei costi, di cui si prevede in futuro un continuo aumento, data la progressiva perdita di biodiversità.

Effetti negativi

Le imprese possono essere limitate 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 dei 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 Prego 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. L'iniziativa rispecchia 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.

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. L'attuazione dell'iniziativa provocherebbe notevoli conflitti di obiettivi con la politica energetica o agricola.

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 (*Post-2020 Global Biodiversity Framework*), che nell'ambito del piano strategico 2011-2020⁴² e degli obiettivi di Aichi dovrà rinnovare gli accordi esistenti della Convenzione sulla biodiversità e preparare gli Stati contraenti al raggiungimento della visione 2050 «*Vivere in Armonia con la Natura*». 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 2022. La Svizzera s'impegna

⁴² Decima Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica, ottobre 2010, COP 10 decisione X/2, Piano strategico per la biodiversità 2011–2020.

nel contesto internazionale per un'attuazione efficace degli accordi rilevanti per la biodiversità e per il paesaggio a livello globale⁴³ e regionale⁴⁴. Come preparazione alla Conferenza internazionale sulla biodiversità (COP-15), la Svizzera ha aderito all'«High Ambition Coalition for Nature and People» (HAC)⁴⁵. 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 di una ripresa economica sostenibile dopo la pandemia da Covid 19.

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 culturale⁴⁶. La strategia per il patrimonio culturale europeo nel XXI secolo⁴⁷ del Consiglio d'Europa si focalizza sulla gestione delle sfide con cui si confronta il patrimonio culturale alla luce delle circostanze e degli sviluppi attuali in ambito economico, sociale ed ecologico. La «Dichiarazione di Davos per una cultura della costruzione di qualità in Europa» approvata nel 2018 su iniziativa della Svizzera, e il «Sistema Davos per la qualità nella cultura della costruzione» pubblicato nel 2021 hanno suscitato un'eco

- 43 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).
- 44 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.
- 45 High Ambition Coalition for Nature and People (HAC) (2020), 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.
- 46 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**).
- 47 www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/strategy-2.

positiva⁴⁸. 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 qualità⁴⁹.

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 adatta per raggiungere gli obiettivi definiti. 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 caccia⁵⁰ del 20 giugno 1986 (LPC) è stata respinta. 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 coltivi 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'andamento negativo. 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 anch'esso orientarsi a obiettivi di elevata qualità, si constata che i progetti con

⁴⁸ Davos Declaration 2018: Towards a high-quality *Baukultur* for Europe, 2018; «Sistema Davos per la qualità nella cultura della costruzione», 2021. www.davosdeclaration2018.ch.

⁴⁹ A New European Bauhaus. Beautiful, sustainable, together. European Commission, EU 2020.

⁵⁰ RS 922.0

integrazione della natura incontrano maggiore accettazione in seno alla popolazione e sono anche più facili da realizzare. Sondaggi rappresentativi confermano l'importanza attribuita alla qualità dell'ambiente edificato⁵¹. Inoltre, elevati valori naturalistici e paesaggistici rivestono un'importanza centrale per il turismo⁵² in Svizzera, come dimostra il successo delle campagne mirate in questo senso⁵³.

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.

Le integrazioni auspiccate della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio consentiranno al Consiglio federale e al Parlamento di disporre degli strumenti per affrontare attivamente e per risolvere eventuali conflitti tra protezione e utilizzazione. Gli obiettivi della Strategia energetica della Confederazione vengono presi in considerazione dal controprogetto indiretto. Le superfici protette supplementari si concentrano primariamente sui biotopi d'importanza regionale e locale (già oggi è possibile allestire in questi biotopi nuovi impianti per la produzione di energia) o su altre superfici che non sono in contrasto con la legislazione sull'energia. Il compromesso politico con l'attuazione della Strategia energetica della Confederazione, espresso nell'articolo 12 della legge sull'energia del 30 settembre 2016⁵⁴ (LEne), rimane intatto.

6 Controprogetto indiretto

6.1 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

Per dare alle cerchie interessate la possibilità di esprimersi in merito alla bozza del controprogetto indiretto, il Consiglio federale ha eseguito una procedura di consultazione dal 31 marzo 2021 al 9 luglio 2021. Oltre ai governi dei 26 Cantoni, sono stati consultati la Conferenza dei governi cantonali, 11 partiti politici, 3 associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, 14 associazioni mantello dell'economia e 95 altre cerchie e organizzazioni interessate. Sono pervenute 242 prese di posizione, che sono disponibili sulla piattaforma di pubblicazione del diritto federale insieme al rapporto sui risultati della consultazione⁵⁵.

⁵¹ Ufficio federale della cultura (2018). Cultura della costruzione per tutti? Indagine sulla cultura della costruzione. Berna.

⁵² Consiglio federale (2021): Strategia del turismo della Confederazione. Berna

⁵³ Svizzera Turismo. Campagna esemplificativa «Un amore di luogo». myswitzerland.com/it-it/scoprire-la-svizzera/viaggi-tematici/road-trip/un-amore-di-luogo/. Consultazione in data 22 gennaio 2021.

⁵⁴ RS 730.0

⁵⁵ Piattaforma di pubblicazione del diritto federale: fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/50/cons_1 >Procedure di consultazione concluse > 2021 > DATEC.

Una larga maggioranza dei partecipanti alla consultazione da tutti i settori riconosce l'urgente necessità d'intervento per la biodiversità, il paesaggio e la cultura della costruzione. Tuttavia, la maggior parte dei partecipanti ritiene troppo incisive le richieste dell'Iniziativa biodiversità, poiché nella pratica le richieste dell'iniziativa causano troppi problemi di attuazione e restrizioni e riducono in misura eccessiva il margine di manovra di Confederazione e Cantoni. Una maggioranza dei partecipanti ritiene positivo il fatto che il Consiglio federale proponga un controprogetto indiretto all'iniziativa, ma al contempo chiede in parte modifiche di ampia portata del progetto o miglioramenti successivi nel rapporto esplicativo.

La nuova normativa riguardante l'obiettivo delle superfici viene accolta dai partecipanti in modo differenziato. Una preponderante maggioranza dei Cantoni, sostenuta dalle conferenze cantonali (CDCA; presa di posizione congiunta (DCPA, CFP, EnDK), da partiti e da organizzazioni dei settori ambiente, cultura, agricoltura o economia forestale, caccia o pesca, scienza e altri, chiede una rielaborazione e propone di riformulare l'articolo 18^{bis} LPN e creare così la base legale per l'infrastruttura ecologica.

La strada intrapresa di promuovere maggiormente la natura negli insediamenti gode di ampio sostegno, ma i nuovi disciplinamenti proposti per la compensazione ecologica sono accolti prevalentemente in modo critico. Numerosi partecipanti alla consultazione propongono al posto di adeguamenti di legge un programma di incentivazione della Confederazione che sostenga gli sforzi dei Cantoni nel conservare e promuovere la natura negli insediamenti. A loro parere, l'obbligo della compensazione ecologica è già disciplinato dalla legge e occorrerebbero soltanto più mezzi per sostenerne l'attuazione.

Le proposte modifiche nella legge sull'agricoltura vengono accolte dai partecipanti alla consultazione in modo differenziato. Mentre una maggioranza di coloro che hanno preso posizione approva l'integrazione di biotopi locali e regionali nella prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (art. 70a cpv. 2 lett. b), la proposta integrazione dell'articolo 73 capoverso 2 seconda frase con disposizioni riguardanti le superfici per la promozione della biodiversità (SPB) di particolare pregio trova poco sostegno. I critici sostengono che le SPB non sono zone protette secondo la legislazione sull'agricoltura e, pertanto, non possono essere computate come zone prioritarie all'obiettivo delle superfici protette. Le modifiche nella legge federale del 20 giugno 1986 sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (LCP) vengono valutate in modo prevalentemente positivo. Alcuni pareri dalla politica e dai settori economia, agricoltura o economia forestale, pesca o caccia sono prevalentemente contrari a riprendere disposizioni contenute nella revisione della legge sulla caccia respinta dal popolo il 27 settembre 2020 e affermano che queste disposizioni andrebbero trattate nel quadro di una futura revisione della legge sulla caccia.

L'introduzione di zone acquatiche protette di importanza nazionale viene fondamentalmente accolta con favore dai partecipanti alla consultazione. Tuttavia, molti partecipanti sono a favore di un'estensione delle nuove zone protette a tutte le specie acquatiche animali e vegetali minacciate compresi i loro habitat. Riscontri critici sulla nuova normativa proposta provengono prevalentemente dai settori energetico ed economico. In particolare i fornitori di energia temono che la nuova normativa venga

utilizzata per inasprire ulteriormente i requisiti per i deflussi residuali al momento del rinnovo dei diritti d'acqua.

Una netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione riconosce che la necessità d'intervento è elevata e urgente anche nell'ambito della cultura della costruzione. La pressione esercitata sull'ambiente costruito dalla crescita demografica, dalla maggiore mobilità e dal crescente sviluppo insediativo centripeto desta preoccupazione. Le richieste di una protezione completa del patrimonio costruito contenute nell'Iniziativa biodiversità sono ritenute troppo incisive dalla maggior parte dei partecipanti. Questi apprezzano le nuove norme proposte nel controprogetto indiretto come passo idoneo a garantire la protezione e lo sviluppo sostenibile della cultura della costruzione svizzera orientato alla qualità. Anche l'integrazione della considerazione degli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN da parte dei Cantoni viene accolto con favore dalla grande maggioranza dei partecipanti, poiché a loro avviso rafforza il principio della legalità senza che vengano creati obblighi o competenze supplementari. Con la promozione di una cultura della costruzione di qualità viene creato uno strumento di promozione orientato al futuro, che rafforza la protezione della natura e del paesaggio in un'ottica e in una maniera completa e integrata. In questo contesto viene fatto notare che il principio della cultura della costruzione di qualità dovrebbe confluire anche nei contenuti dei piani direttori della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio⁵⁶ (LPT). Alcuni partecipanti dei settori politica, economia e agricoltura non vedono alcuna relazione delle normative proposte nell'ambito della cultura della costruzione con l'Iniziativa biodiversità e, pertanto, la respingono. Tuttavia, questa relazione sussiste oggettivamente. L'Iniziativa biodiversità non vuole solo promuovere la biodiversità, ma anche proteggere da interventi il paesaggio e il patrimonio costruito e porre un freno alla progressiva perdita di qualità.

6.2 Rielaborazione del progetto posto in consultazione

A seguito dei pareri pervenuti sono state effettuate le seguenti modifiche.

Integrazione dell'infrastruttura ecologica

Una larga maggioranza dei partecipanti si dichiara favorevole alla creazione, pianificazione e realizzazione completa dell'infrastruttura ecologica, invece di limitarsi alla definizione di un obiettivo delle superfici e alla pianificazione dell'interconnessione. Pertanto, il Consiglio federale intende integrare la definizione di infrastruttura ecologica in un articolo della LPN. In questo senso, l'articolo 18^{bis} LPN proposto nella rubrica «Obiettivo di superficie e pianificazione» del progetto posto in consultazione viene riformulato e impostato come base per concretizzare a livello contenutistico e territoriale l'infrastruttura ecologica con le sue zone prioritarie e di interconnessione. Il riformulato articolo 18^{bis} «Infrastruttura ecologica» comprende la responsabilità congiunta della Confederazione e dei Cantoni per l'ulteriore sviluppo, la sicurezza e la manutenzione dell'infrastruttura ecologica (cpv. 1), la concretizzazione a livello di contenuti delle zone centrali e di interconnessione (cpv. 2), l'obiettivo di superficie

⁵⁶ RS 700

che la percentuale di zone centrali deve essere pari ad almeno il 17 per cento della superficie nazionale (cpv. 3) nonché l'incarico alla Confederazione e ai Cantoni di elaborare insieme i necessari strumenti di pianificazione di cui all'articolo 13 LPT a protezione della diversità biologica (cpv. 4).

Promozione di una cultura della costruzione di qualità nella LPN

A seguito del risultato della consultazione, il Consiglio federale ha adeguato il progetto nella parte riguardante la cultura della costruzione con l'utilizzo sistematico della definizione del termine *cultura della costruzione di qualità* utilizzato nella dichiarazione di Davos. Altre proposte di integrazione e precisazione sono state recepite nel messaggio.

Promozione della natura negli insediamenti (compensazione ecologica)

La maggioranza dei Cantoni e altri partecipanti alla consultazione dai settori della politica e della protezione dell'ambiente chiedono che venga stralciato dal progetto posto in consultazione l'articolo 18b^{bis} concernente la compensazione ecologica. Ritengono infatti già sufficiente l'obbligo di compensazione ecologica oggi sancito dalla legge, ma chiedono più fondi e propongono come alternativa un programma di incentivazione volto a rafforzare la biodiversità negli insediamenti e negli agglomerati. Secondo tale programma, la Confederazione e i Cantoni devono promuovere maggiormente la biodiversità sulla base dell'attuale articolo 18b capoverso 2 LPN.

Disposizioni nella legge sulla caccia

Le disposizioni riguardanti i corridoi faunistici e i siti di protezione della fauna selvatica devono essere chiariti nel quadro dell'attuale discussione parlamentare che si occupa delle questioni ancora aperte contenute nel progetto di revisione della legge sulla caccia bocciato dal popolo il 27 settembre 2020.

Rinuncia alla promozione della biodiversità acquatica

Sulla base di valutazioni di principio in materia di politica energetica e tenendo conto delle critiche avanzate dal settore energetico nell'ambito della consultazione, si rinuncia all'introduzione di aree protette d'importanza nazionale per pesci e gamberi di fiume. Restano di conseguenza deficit comprovati nella salvaguardia e nella promozione della biodiversità acquatica, i quali si manifestano nelle acque mediante la maggiore perdita di specie. A completamento delle misure di rinaturazione secondo la LPAc già avviate, occorrerebbero ulteriori misure mirate di promozione secondo la LFSP e fondi supplementari.

Rafforzamento dell'esecuzione

In particolare i Cantoni hanno sottolineato nei loro pareri il grande onere esecutivo, che è stato ulteriormente aumentato con il controprogetto indiretto. Anche altri attori hanno affrontato la problematica della mancanza di risorse per l'esecuzione. In analogia con leggi simili come quelle sulle foreste, sull'agricoltura o sulla protezione

dell'ambiente, il Consiglio federale prevede ora di integrare una disposizione per la delega di compiti esecutivi a terzi, in particolare a sostegno dell'infrastruttura ecologica. La responsabilità generale per l'esecuzione rimane però affidata alle competenti autorità.

6.3 Aspetti principali dell'avamprogetto

6.3.1 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, fermando così la perdita di diversità biologica. A tal fine, nella legge sulla protezione della natura e del paesaggio viene sancito l'obbligo per la Confederazione e i Cantoni di provvedere all'ulteriore sviluppo, alla sicurezza e alla manutenzione di una rete funzionante di spazi vitali naturali e prossimi allo stato naturale preziosi sotto il profilo ecologico. Questa cosiddetta «infrastruttura ecologica» è composta da zone ecologicamente preziose che vengono delimitate per proteggere spazi vitali e specie (zone centrali) nonché da superfici che collegano in modo funzionale queste zone centrali (zone di interconnessione). Per le zone centrali viene ancorato nella legge un obiettivo di superficie pari al 17 per cento della superficie nazionale. Tale obiettivo è già alla base della Strategia Biodiversità Svizzera del 2012 e corrisponde agli obiettivi internazionali della Convenzione sulla biodiversità. Con questo progetto il Consiglio federale rafforza il mandato di assicurare uno spazio sufficiente alla diversità biologica in tutte le parti del Paese e in tutti i tipi di spazi vitali. Questo rafforzamento è necessario, poiché secondo i criteri della Strategia Biodiversità Svizzera, ad oggi si è riusciti a raggiungere una percentuale di superfici protette pari soltanto al 13,4 per cento,⁵⁷ che secondo le informazioni scientifiche a disposizione è ancora insufficiente per la conservazione e la promozione a lungo termine della diversità biologica⁵⁸. Affinché la Svizzera possa raggiungere il suo obiettivo di zone centrali, il Consiglio federale intende ampliare i biotopi, soprattutto quelli d'importanza regionale e locale, e sviluppare ulteriormente le riserve forestali in linea con la politica forestale 2020.

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

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Gunter *et al.* (2013): Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz. Forum Biodiversität 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 Biodiversität Svizzera *et al.*, Berna.

spazi vitali. Con il suo controprogetto indiretto, il Consiglio federale rafforza in modo mirato questa interconnessione naturale.

Inoltre, intende portare avanti in collaborazione con i Cantoni la compensazione ecologica sulla base del diritto vigente e degli accordi programmatici. La legge assoggetta già oggi i Cantoni all'obbligo di compensazione ecologica; mancano tuttavia i fondi per promuoverlo. In concreto ciò significa che nelle agglomerazioni e nelle città occorre creare un maggior numero di aree prossime allo stato naturale come spazi verdi e spazi riservati alle acque, parchi e giardini, superfici acquatiche o tetti e facciate ricoperti di verde. Una maggiore vicinanza alla natura è preziosa sia per la diversità biologica che per il benessere della popolazione.

Infine il Consiglio federale intende promuovere una cultura della costruzione di qualità. 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 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 costruite 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 del patrimonio culturale integrandola con la progettazione attiva dell'intera sostanza edilizia e comprende tutte le attività che modificano il territorio. Con lo sviluppo contemporaneo, la protezione e la cura del patrimonio formano 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 immodificate in materia di protezione.

Oltre alla promozione di una cultura della costruzione di qualità, ora il Consiglio federale intende anche disciplinare a livello legislativo come i Cantoni dovranno tenere conto degli inventari della Confederazione di cui all'articolo 5 LPN nell'adempimento dei loro compiti. Quest'obbligo indiretto di considerare gli inventari federali per i Cantoni e i Comuni sancito già oggi a livello di ordinanza è introdotto e attuato nella pratica e nella giurisprudenza costante. 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.

6.3.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il Consiglio federale ritiene che per garantire l'efficacia del controprogetto siano sufficienti fondi federali pari a 96 milioni l'anno. Alla luce dell'elevata importanza

della biodiversità, del paesaggio e di una cultura della costruzione di qualità 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 del controprogetto indiretto è riportata al punto 6.5.

6.3.3 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 dell’articolo 18^{bis} capoverso 2 LPN, di definire in un’ordinanza i tipi di zone che vengono computate all’obiettivo di superficie del 17 per cento come zone centrali dell’infrastruttura ecologica.

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. 14a e 25a 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 del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio⁵⁹ (LPT) sulla base dell’articolo 17^b capoverso 3 nonché del nuovo articolo 24ⁱ LPN.

6.4 Spiegazioni relative ai singoli articoli

6.4.1 Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio

Sostituzione di espressioni

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 della legge vigente 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 include la varietà di ecosistemi, la varietà di specie e la varietà genetica all’interno delle specie. In linea con l’odierna pratica, 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 centrali e zone di interconnessione

⁵⁹ RS 700

ecologicamente pregiate 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. L'infrastruttura ecologica assicura spazi vitali funzionali e capaci di rigenerarsi nel lungo periodo. In questo modo contribuisce anche in misura determinante a garantire le prestazioni centrali della biodiversità per la società e l'economia.

La *lettera d^{ter}* (nuova) sottolinea l'importanza della varietà, dell'unicità e della bellezza della natura e del paesaggio 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 economica⁶⁰. Un calo delle qualità biologiche e paesaggistiche 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 qualità (cfr. al riguardo le spiegazioni dettagliate relative all'art. 17b). In tal modo viene posta enfasi sull'ambizione qualitativa in tutte le attività che modificano il territorio.

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

⁶⁰ Ufficio federale dell'ambiente (ed.) (2020): Concezione «Paesaggio svizzero» CPS. Il paesaggio e la natura nelle politiche settoriali della Confederazione. Info Ambiente n. 2011.

La disposizione corrispondente è ora contenuta nelle rispettive ordinanze relative agli inventari federali⁶¹. 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 e, per tale motivo, devono essere anche considerati nei progetti concreti. Nei loro piani di utilizzazione i Comuni devono anche tenere conto degli inventari federali quando il piano direttore cantonale non contiene disciplinamenti in materia. Se il piano di utilizzazione non prevede disciplinamenti o se per un progetto concreto ci si deve scostare dall'ordinamento di utilizzazione del territorio, occorre una ponderazione degli interessi caso per caso nell'ottica delle esigenze di protezione della natura e del paesaggio⁶². Secondo la prassi consolidata del Tribunale federale, in questo caso occorre tenere conto degli inventari federali come manifestazione di un interesse pubblico nazionale. Ma ciò non significa di per sé che va attribuito loro un peso maggiore rispetto ad altri interessi.

Nell'adempimento dei loro compiti, i Cantoni e i Comuni dispongono di un margine di discrezionalità per quanto concerne la considerazione degli inventari federali. In caso di interventi importanti in un oggetto dell'inventario, la ponderazione tra gli interessi di protezione e gli interessi di utilizzazione non è soggetta ai requisiti qualificati di cui all'articolo 6 capoverso 2 LPN, secondo cui per il progetto desiderato deve sussistere un interesse nazionale.

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

⁶¹ 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)

⁶² DTF 135 II 209 E. 2.1; DTF 1C_545/2014, E. 5.3; DTF 1C_130/2014 E. 3.2; DTF 1C_276/2015 E. 3.1; DTF 1C_87/2019 E. 3.2; DTF 1C_180/2019 E. 5.1; DTFE 1C_250/2019 E. 4.2.

interessi secondo l'articolo 3 dell'ordinanza del 28 giugno 2000⁶³ 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 cantonali o comunali – è possibile derogare al principio secondo il quale un oggetto dell'inventario deve essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario, in particolare un insediamento d'importanza nazionale secondo ISOS, se gli interessi di un intervento di densificazione prevalgono complessivamente, anche se non sono d'importanza nazionale.

Poiché l'articolo 12h deve trovare applicazione nei casi che esulano dai compiti della Confederazione nell'ambito della protezione della natura, la protezione del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici, è opportuno inserire una sezione specifica (1a) a riguardo nella LPN.

Sezione 2a: Promozione di una cultura della costruzione di qualità

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» consiste in un approccio globale orientato a un'elevata qualità nella gestione dell'ambiente costruito. La definizione riprende quindi quella riconosciuta a livello internazionale⁶⁴, 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, di strutturazione 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. Si riferiscono non solo alla nuova costruzione, bensì anche alle misure di protezione, messa in sicurezza e conservazione per il patrimonio costruito. La cultura della

⁶³ Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT RS 700.1)

⁶⁴ Dichiarazione di Davos (2018). Verso una cultura della costruzione di qualità per l'Europa, www.davosdeclaration2018.

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. Nella lingua italiana in Svizzera è diventata usuale la definizione «cultura della costruzione di qualità» come termine corrispondente alla definizione francese «culture de bâti de qualité». Non significa un'idea di cultura elitaria, bensì indica il requisito qualitativo fondamentale più elevato nella gestione dell'ambiente costruito. In quest'ampia accezione, una cultura della costruzione di qualità è multidimensionale e tiene conto dei fattori seguenti⁶⁵:

- la *governance*, intesa come buone normative e processi di gestione dello spazio e in particolare dell'ambiente costruito;
- la *funzionalità* del costruito e degli spazi liberi;
- l'*ambiente*, segnatamente la gestione dell'impatto del costruire e delle costruzioni sull'ambiente e sulle risorse;
- l'*economia*, con una focalizzazione sulla sostenibilità a lungo termine;
- la *diversità* nella società e nell'utilizzazione;
- il *contesto* negli insediamenti o nel paesaggio aperto;
- *genius loci*, per consentire un attaccamento positivo a un luogo;
- la *bellezza* come obiettivo di ogni strutturazione di un luogo e di ogni attività di progettazione e costruzione.

Nella sua veste di committente, proprietaria, gestrice, autorità di regolamentazione o finanziatrice, la Confederazione esercita un influsso sulla qualità della cultura della costruzione. Con la Strategia interdepartimentale 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. L'obiettivo sovraordinato è una qualità della cultura della costruzione adeguata al compito e alla situazione concreta degli oggetti interessati. 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

⁶⁵ Confederazione Svizzera (editore), Sistema Davos per la qualità nella cultura della costruzione. Otto criteri per una cultura della costruzione di qualità, Berna (2021); documenti di base ed esempi pratici: www.davosdeclaration2018.ch.

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. Queste prescrizioni possono essere sancite ad esempio a livello di ordinanza o sotto forma di condizioni nelle decisioni riguardanti aiuti finanziari o autorizzazioni.

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'UFC. Il suo contenuto viene armonizzato con le altre strategie della Confederazione rilevanti per il territorio.

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 Confederazione⁶⁶. Responsabili per una cultura della costruzione di qualità nel Paese sono in primo luogo i Cantoni e i Comuni. Per essere efficace, la promozione 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

⁶⁶ Ufficio federale della cultura (editore), Strategia interdipartimentale per la promozione della cultura della costruzione, Berna 2020, pag. 61.

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* regola gli aiuti finanziari per le attività di promozione della cultura della costruzione. La Confederazione può sostenere progetti di ricerca, la formazione e la formazione continua degli specialisti come pure attività di promozione.

Il *capoverso 3* disciplina la concessione degli aiuti finanziari. La procedura è retta dagli articoli 12 e 12a dell'ordinanza del 16 gennaio 1991⁶⁷ sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN). Si applicano inoltre le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990⁶⁸ 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 2009⁶⁹ sulla promozione della cultura (LPCu), cioè che i 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. Nello specifico ciò riguarda anche l'esecuzione di progetti multisettoriali e transdisciplinari che sono importanti per il raggiungimento degli obiettivi qualitativi di una cultura della costruzione di qualità. In questo modo rispetta espressamente l'ordinamento delle competenze esistente tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

Art. 18^{bis} Infrastruttura ecologica

⁶⁷ RS 451.1

⁶⁸ RS 616.1

⁶⁹ RS 442.1

Questo articolo è nuovo e ha per oggetto l'infrastruttura ecologica.

Il *capoverso 1* attribuisce alla Confederazione e ai Cantoni il compito di garantire l'infrastruttura ecologica come rete funzionante di spazi vitali naturali e prossimi allo stato naturale preziosi sotto il profilo ecologico.

Il *capoverso 2* precisa che l'infrastruttura ecologica è composta da zone centrali e zone di interconnessione. Il termine «zone centrali» comprende spazi vitali che secondo il diritto federale sono delimitati per proteggere le loro biocenosi e le loro specie (ad es. biotopi d'importanza nazionale di cui all'articolo 18a LPN o biotopi d'importanza regionale o locale di cui all'articolo 18b capoverso 1 LPN, riserve forestali secondo l'articolo 20 capoverso 4 LFo). Le zone centrali devono avere la necessaria qualità e i necessari obiettivi di protezione e sottostare a requisiti efficaci, affinché la qualità ecologica e la funzionalità vengano mantenute a lungo termine o ripristinate. Inoltre, a seguito della loro designazione territoriale dispongono di un perimetro chiaramente definito e devono essere distribuite in quantità e qualità adeguate in ubicazioni idonee in tutte le regioni della Svizzera.

Le zone di interconnessione garantiscono il collegamento delle zone centrali. Occorre tenere conto anche dell'interconnessione che travalica i confini cantonali e nazionali. Ove necessario, occorre valorizzare e integrare le zone di interconnessione o, in particolare nelle aree intensamente utilizzate, ripristinare i corridoi volti a garantire la permeabilità e l'interconnessione su vasta scala. A tale scopo sono di centrale importanza la permeabilità e la qualità delle misure dal punto di vista delle varie specie e gruppi di specie (ad es. specie che prediligono ambienti secchi o umidi). L'interconnessione funziona se le specie possono spostarsi tra le superfici e raggiungere gli habitat necessari per il completamento del loro ciclo di vita. Per le specie l'interconnessione è di centrale importanza per cercare il cibo, riprodursi o essere protette da disturbi o minacce. Essa consente inoltre lo scambio tra le specie (diversità genetica). L'importanza delle zone di interconnessione aumenta fortemente con la crescente frammentazione dei singoli spazi vitali, ad esempio tramite infrastrutture di trasporto e altre utilizzazioni intensive del suolo o disturbi. Il Consiglio federale viene incaricato di definire a livello di ordinanza le categorie di zone che sono considerate zone centrali. Sulla base delle prescrizioni legali di cui al capoverso 2, a livello di ordinanza il Consiglio federale computerà presumibilmente al 17 per cento le superfici delle seguenti zone:

- il Parco nazionale svizzero secondo la legge federale del 19 dicembre 1980 sul Parco nazionale svizzero⁷⁰ zone centrali dei parchi nazionali e dei parchi naturali periurbani (art. 23f cpv. 3 lett. a e art. 23h cpv. 3 lett. a LPN),
- le paludi di particolare bellezza e d'importanza nazionale (art. 23a LPN) e altri biotopi d'importanza nazionale (art. 18a LPN) con le zone cuscinetto circostanti nonché i biotopi d'importanza regionale e locale di cui all'articolo 18 b LPN con le zone cuscinetto circostanti;

⁷⁰ RS 454

- le riserve per uccelli acquatici e di passo, d'importanza nazionale o internazionale, le bandite federali di caccia e altre bandite di caccia e riserve per uccelli delimitate dai Cantoni e con un livello di protezione comparabile di cui all'articolo 11 LCP;
- le riserve forestali di cui all'articolo 4 LFo;
- le superfici per la promozione della biodiversità di cui all'articolo 73 capoverso 2 della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura⁷¹, se sono qualificabili come particolarmente pregiate;
- le zone protette di terzi o le zone che fanno parte della rete Smeraldo, se sono poste formalmente sotto protezione.

Gli oggetti IFP e gli spazi riservati alle acque secondo la della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAC)⁷² non possono, invece, essere qualificati come zone centrali. Le zone IFN (circa il 19 per cento della superficie nazionale) sono in primo luogo zone per la protezione del paesaggio. Le superfici all'interno di una zona IFN che sono importati per la protezione della biodiversità sono di norma già coperte tramite gli articoli 18a, 18b o 23a LPN o devono essere designate dai Cantoni, Importanti superfici parziali delle zone IFN potrebbero quindi essere computate alle zone centrali tramite questa disposizione. Vengono definiti spazi riservati alle acque per dare loro lo spazio di cui necessitano per lo svolgimento della loro funzione naturale e per la protezione contro le piene. Inoltre, un sufficiente spazio riservato alle acque riduce i dilavamenti nelle acque di pesticidi e concimi dai terreni agricoli e costituisce quindi una zona cuscinetto protettiva. Non da ultimo sono attrattive come spazi ricreativi. Gli spazi riservati alle acque devono essere strutturati e gestiti in modo estensivo e fungono da elemento di transizione dall'acqua alla terra. Gli spazi riservati alle acque gestiti in modo estensivo corrispondono così a tipiche zone di interconnessione (ad es. interconnessione dei biotopi golenali delimitati).

Il *capoverso 3* sancisce che dal 2030 la quota di zone centrali dovrà essere pari ad almeno il 17 per cento della superficie nazionale. Il Consiglio federale aveva già stabilito nel 2012, nell'ambito della Strategia Biodiversità Svizzera, che entro il 2020 almeno il 17 per cento della superficie nazionale avrebbe dovuto essere delimitato, tutelato e interconnesso come zone per la biodiversità al fine di conservare e di promuovere la biodiversità in Svizzera⁷³. L'obiettivo non è stato raggiunto, Per raggiungere l'obiettivo di superficie entro il 2030 sono necessarie superfici protette supplementari, all'altezza grosso modo del 4 per cento della superficie nazionale. 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 già indicato

⁷¹ RS **910.1**

⁷² SR **814.20**

⁷³ Consiglio federale (2012): Strategia Biodiversità 2012, pag. 59

anche dalla politica forestale 2020⁷⁴, la nuova delimitazione di zone protette d'importanza nazionale per i pesci e i crostacei secondo l'articolo 7a LFSP nonché a complemento l'estensione dei biotopi nazionali esistenti di nuovi biotopi nazionali secondo l'articolo 18a LPN e delle aree protette secondo l'articolo 11 capoversi 1, 2 e 4 LCP.

Il *capoverso 4* inserisce ora nel testo di legge il compito che la Confederazione, in stretta collaborazione con i Cantoni, 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 naturali e seminaturali pregiati 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»⁷⁵ sarebbe possibile definire, all'interno di una concezione secondo l'articolo 13 LPT, obiettivi quantitativi e qualitativi per gli aspetti territoriali dell'infrastruttura ecologica. 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 è posto soprattutto sui contenuti riguardanti gli aspetti di interconnessione e il mandato ai Cantoni di delimitare tramite messa sotto protezione le zone centrali cantonali ulteriormente necessarie. Per le zone di interconnessione d'importanza nazionale, la Confederazione può, sulla base dei piani, esaminare l'opportunità di elaborare dei piani settoriali.

Art. 18b cpv. 1 e 1^{bis}

Articolo 18b capoverso 1 I Cantoni possono già oggi delimitare biotopi d'importanza regionale o locale in base al vigente articolo 18b capoverso a. 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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Ufficio federale dell'ambiente (ed.) (2020): Concezione «Paesaggio svizzero». Il paesaggio e la natura nelle politiche settoriali della Confederazione. Info Ambiente n. 2011.

quelli designati esplicitamente come «d'importanza comunale» rientrano nel concetto di «oggetti d'importanza locale». Con la nuova normativa si intende chiarire che i Cantoni devono sempre designare formalmente queste zone.

La designazione di biotopi d'importanza regionale o locale è particolarmente opportuna quando i rispettivi spazi vitali degni di protezione secondo l'articolo 18 capoverso 1^{ter} LPN sono qualitativamente pregiati, ma non soddisfano i criteri di un biotopo d'importanza nazionale. Per la designazione i Cantoni dispongono di un certo margine di manovra, ma devono considerare l'interconnessione tra questi biotopi, l'interconnessione con i biotopi d'importanza nazionale e la conservazione delle specie per le quali la Svizzera ha una responsabilità importante⁷⁶. Inoltre, per la designazione dei biotopi i Cantoni tengono conto degli obiettivi della Strategia energetica 2050.

L'attuale capoverso 1 diventa ora *capoverso 1^{bis}*.

Art. 22 cpv. 3

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

Art. 24a cpv. 1 lett. b

Queste modifiche sono di natura puramente formale: l'attuale articolo 18^b 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. 18^{b^{bis}}). Il rimando deve pertanto essere modificato e integrato con l'articolo 18^{b^{bis}}. Inoltre, in luogo dell'articolo 25^a deve ora essere dichiarata punibile la violazione dell'articolo 25^b (Ripristino di paludi e zone palustri). Nella revisione LPN del 1997 era sfuggito che con l'inserimento dell'articolo 25^a (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 25^b. Oltre a questo, la disposizione non subisce altre modifiche.

Art. 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 1937⁷⁷ (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 fundamentalmente applicazione anche nel diritto penale accessorio e quindi nella LPN.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ RS 311.0
Pratica ambientale n. 1709: 99 pag.

Art. 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 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.

Art. 24i Delega di compiti esecutivi

In analogia con altre leggi federali come ad esempio la legge sulle foreste, la legge sull'agricoltura, la legge sulla protezione delle acque o la legge sulla protezione dell'ambiente, anche nella LPN deve sussistere la possibilità per la Confederazione e i Cantoni di delegare a terzi compiti esecutivi. In concreto deve essere possibile delegare la sorveglianza dello stato e dell'ulteriore sviluppo dell'infrastruttura ecologica secondo l'articolo 18^{bis} LPN, compresi il controllo dei risultati, la rendicontazione e la comunicazione o singoli compiti in questi ambiti. Sono possibili deleghe in altri ambiti, purché siano di secondaria importanza. Non sono incluse deleghe più ampie come ad esempio l'autorizzazione a emanare decisioni. La responsabilità generale per l'esecuzione rimane affidata alle competenti autorità. La delega deve avvenire dietro corresponsione di un adeguato compenso.

6.4.2 Modifica di altri atti normativi

Legge sulla promozione della cultura

Art. 27 cpv. 3 lett. c e a

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

Legge sulla pianificazione del territorio

Art. 8c Contenuto del piano direttore nell'ambito della diversità biologica

Con il nuovo articolo 8c LPT i Cantoni sono obbligati a delimitare nei loro piani direttori l'infrastruttura ecologica. Questa norma crea il necessario collegamento di pianificazione del territorio con il nuovo obbligo nell'articolo 18^{bis} LPN, secondo cui la Confederazione e i Cantoni provvedono all'allestimento di una rete funzionante di

spazi vitali naturali e seminaturali ecologicamente preziosi. Questa cosiddetta «*infrastruttura ecologica*» (cfr. spiegazioni relative all'art. 18^{bis} cpv. 1 LPN) è composta da zone che vengono delimitate per proteggere spazi vitali e specie (zone centrali) nonché da superfici che collegano in modo funzionale queste zone centrali (zone di interconnessione).

Secondo l'articolo 18^{bis} capoverso 4 LPN, la Confederazione allestisce in collaborazione con i Cantoni una pianificazione secondo l'articolo 13 LPT. Le concezioni e i piani settoriali di cui all'articolo 13 LPT sono i principali strumenti di pianificazione del territorio della Confederazione. All'interno del loro margine di manovra, i Cantoni tengono conto delle pianificazioni della Confederazione nei loro piani direttori cantonali (art. 6 cpv. 4 LPT). Sulla base di questa norma, nel piano direttore cantonale occorre garantire gli spazi necessari per le zone centrali e di interconnessione. Non si tratta di una garanzia esaustiva, poiché il piano direttore è vincolante solo per le autorità, non per i proprietari fondiari. Tuttavia, il piano direttore obbliga, ove necessario, i successivi pianificatori a garantire gli spazi indicati anche nei piani di utilizzazione. Inoltre, nel piano direttore è possibile tematizzare la qualità delle zone centrali e di interconnessione e descrivere misure di valorizzazione, ma per la loro attuazione occorre oltre al piano direttore anche una specifica base legale. Ad esempio, per le zone con funzioni di interconnessione si possono prevedere misure idonee come la piantumazione di siepi o l'apertura di ruscelli messi in galleria e l'eliminazione di barriere o di ostacoli alla diffusione. Allo stesso modo si possono trattare la conservazione, la valorizzazione e l'interconnessione di spazi naturali e aree verdi della zona d'insediamento nel settore d'insediamento. In questo modo il piano direttore fornisce un quadro completo dell'*infrastruttura ecologica* e mostra come avviene il coordinamento con le rilevanti politiche di pianificazione del territorio. Di conseguenza, adempie anche la sua funzione di gestione e coordinamento. Eventuali conflitti territoriali possono così essere riconosciuti e risolti già nelle prime fasi della pianificazione.

Legge federale sull'agricoltura

Art. 70a cpv. 2 lett. 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 ad 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 come zone centrali dell'*infrastruttura ecologica*.

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.

Art. 73 cpv. 2 seconda frase

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 dell'Ordinanza del 23 ottobre 2013 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura⁷⁸) e dall'articolo 6a dell'ordinanza del 28 ottobre 2015⁷⁹ concernente la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura. La nuova disposizione è conforme all'articolo 18^{bis} capoverso 2 LPN (cfr. spiegazioni al riguardo).

6.5 Ripercussioni per la pubblica amministrazione

6.5.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

Per l'attuazione del controprogetto indiretto all'Iniziativa biodiversità il Consiglio federale prevede costi aggiuntivi per la Confederazione nell'ordine di 96 milioni di franchi all'anno. A creare costi aggiuntivi per la Confederazione sono soprattutto i contributi erogati nel quadro di accordi programmatici tra la Confederazione e i Cantoni. Le modifiche di legge proposte trasferiscono in parte anche 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.

Con gli accordi programmatici vengono indennizzati gli oneri per la salvaguardia, la valorizzazione ecologica e la manutenzione delle zone centrali dell'infrastruttura ecologica e per la promozione di misure nell'interesse della compensazione ecologica sostenuti dai Cantoni, che vi contribuiscono in ugual misura. L'interconnessione non dovrebbe comportare costi aggiuntivi sostanziali, se non per i corridoi faunistici.

Sulla base della Valutazione economica (VOBU) del controprogetto indiretto⁸⁰, i costi stimati saranno così composti:

- *Potenziamento dell'infrastruttura ecologica:* le spese supplementari per aumentare le zone centrali dell'infrastruttura ecologica ad almeno il 17 per cento sono stimate a 28 milioni di franchi. Questo importo si deduce

⁷⁸ RS 910.13

⁷⁹ RS 916.181

⁸⁰ Infras (2021): Volkswirtschaftliche Beurteilung des indirekten Gegenvorschlags zur Biodiversitätsinitiative. Su incarico dell'Ufficio federale dell'ambiente.

dagli investimenti attuali della Confederazione, pari a circa 110 milioni di franchi all'anno per il 13,4 per cento del territorio nazionale⁸¹, 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, l'adeguata utilizzazione 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 nell'ambito dell'interconnessione.

- *Risanamento di biotopi*: per coprire i deficit di esecuzione nei biotopi d'importanza nazionale, il fabbisogno aggiuntivo ammonta a 43 milioni di franchi per la protezione e manutenzione conforme alla legge delle zone protette esistenti⁸² 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 compensazione un indennizzo per i costi di conservazione a lungo termine di queste zone.
- *Rafforzamento della compensazione ecologica nella zona di insediamento*: la Confederazione rafforza la natura negli insediamenti e partecipa nel quadro degli accordi programmatici con contributi pari a 25 milioni di franchi all'anno ai costi della compensazione ecologica sostenuti dai Cantoni. In questo attribuisce la priorità a misure nell'interesse della compensazione ecologica nella zona d'insediamento: la Confederazione e i Cantoni devono poter definire incentivi, affinché i proprietari fondiari valorizzino le loro superfici in modo fondamentalmente ecologico. Gli incentivi sono rivolti ai proprietari fondiari sia pubblici che privati, Il presupposto per un sostegno

⁸¹ Superfici per la biodiversità secondo l'allegato A3, Strategia Biodiversità Svizzera.

⁸² 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.

finanziario da parte della Confederazione e dei Cantoni è che la valorizzazione ecologica sia effettuata senza alcun ritorno economico e senza alcun collegamento diretto o indiretto con un progetto per il quale occorre fornire una compensazione ecologica a causa dell'utilizzazione intensificata. Ciò comprende 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 rotatorie ecc.), pregiate vegetalizzazioni di tetti e facciate, misure per promuovere le specie e per la valorizzazione ecologica di aree vicine alle acque e superfici acquatiche (rive di laghi e fiumi accessibili e seminaturali o ruscelli e stagni nelle aree urbane). Sulla base del suo intento di valorizzare ecologicamente la zona d'insediamento, il Consiglio federale prospetta per questo settore parziale della compensazione ecologica una quota della confederazione fino al 50 per cento. La realizzazione e il finanziamento avvengono sulla base della legge vigente.

Non si prevedono costi aggiuntivi per la promozione di una cultura della costruzione di qualità. 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 96 milioni di franchi all'anno.

6.5.2 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 5 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:

- *Allestimento dell'infrastruttura ecologica:* 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 o locale, 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

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

- *Risanamento di biotopi*: il risanamento dei biotopi richiede secondo una stima 1,5 posti a tempo pieno per i settori «Manutenzione» e «Risanamento» dei 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, nonché alla cura delle interfacce e del dialogo e altro tra Confederazione e Cantoni, conferenze specialistiche, politiche settoriali ecc.;
- *Promozione di misure nell'interesse della compensazione ecologica nella zona di insediamento*: 1 posto a tempo pieno è previsto in particolare per l'elaborazione di basi per la promozione delle attività di inverdimento degli insediamenti, in particolare per la formulazione degli obiettivi e la verifica o lo sviluppo di strumenti integrativi, il coordinamento con altre priorità e misure nella zona dell'insediamento, come la protezione del clima, il rumore, la salute, la qualità in loco, nonché per aiuti all'esecuzione, 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 nonché la cura di interfacce e il dialogo in particolare con altri servizi federali (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.

6.5.3 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e per i Comuni

Gli adattamenti legislativi comporteranno spese aggiuntive anche per i Cantoni. Considerando tutti i provvedimenti, la Confederazione stima sulla base della VOBU costi complessivi per i Cantoni intorno a 90 milioni di franchi nonché costi unici pari a circa 5 milioni di franchi (Cantoni) e 3 milioni di franchi (Comuni). Il progetto comporta un aumento del fabbisogno di personale nei Cantoni e nei Comuni, che rimane tuttavia difficile da quantificare e dipende dall'attuazione concreta nei Cantoni. I fondi supplementari stanziati dalla Confederazione servono a coprire parte dei costi supplementari che ne scaturiscono. Una parte dei costi per l'attuazione dei progetti ricade sui Comuni, poiché, a seguito del controprogetto, dovranno impegnarsi più attivamente soprattutto nella promozione di misure nell'interesse 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.

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 costi per Cantoni e Comuni sono così composti:

- *Allestimento dell'infrastruttura ecologica*: gli oneri per aumentare le zone centrali ad almeno il 17 per cento sono stimati a 27 milioni di franchi all'anno per i Cantoni.
- *Risanamento di biotopi*: il fabbisogno aggiuntivo per la manutenzione conforme alla legge delle zone protette esistenti⁸³ e per il risanamento dei biotopi nazionali ammonta per i Cantoni a 34 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) nonché con 5 milioni di franchi all'anno per il loro risanamento.
- *Rafforzamento della compensazione ecologica nella zona dell'insediamento: sulla base della quota della Confederazione*, complessivamente si creano per i Cantoni e i Comuni costi aggiuntivi di almeno 25 milioni di franchi. Il fabbisogno maggiore di fondi cantonali e comunali risulta in primo luogo per la promozione di misure nell'interesse della compensazione ecologica.

6.6 Ripercussioni per altri attori

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

- *Allestimento dell'infrastruttura ecologica*: diversi attori possono essere interessati dall'integrazione dell'infrastruttura ecologica. Fra questi figurano, ad esempio, le aziende agricole, le compagnie di trasporto, le compagnie di fornitura energetica⁸⁴, gli operatori di strutture ricreative e turistiche, gli

⁸³ Le risorse attualmente stanziare non sono sufficienti, cfr. Martin *et al.* (2017): Biotope 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.

⁸⁴ Possibili conflitti di obiettivi con il settore energetico sono stati discussi con le parti interessate nel corso dell'elaborazione della proposta. Secondo il punto 5 del presente controprogetto indiretto, il Consiglio federale dichiara che non sono interessati gli obiettivi della Strategia energetica 2050.

sviluppatori di aree 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. L'agricoltura ne è interessata poiché ora la gestione conforme alle disposizioni costituisce il presupposto per pagamenti diretti non solo per i biotopi nazionali, ma anche per i quelli regionali e locali. 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 o degli accordi programmatici tra la Confederazione e i Cantoni. La compensazione è prevista anche per una rinuncia all'uso, in particolare nel caso della silvicoltura o dell'agricoltura. Dal punto di vista dei proprietari di boschi, la delimitazione di superfici boschive come zone di protezione può essere finanziariamente lucrativa, poiché riceverono un indennizzo anche se non utilizzano attivamente il bosco e, quindi, non sarebbero interessati da limitazioni d'uso.

- *Risanamento di biotopi*: i compiti di manutenzione e risanamento interessano in particolare l'agricoltura, poiché i biotopi d'importanza nazionale sono situati prevalentemente nelle aree delle aziende agricole. Si fondamentalmente notare che 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 locali⁸⁵. Questo è interessante dal punto di vista economico regionale, a condizione che le opere di risanamento avvengano in regioni periferiche.
- *Promozione di misure nell'interesse della compensazione ecologica nelle zone d'insediamento*: oltre al settore pubblico, in particolare le Città e i Comuni, la promozione interessa anche le aziende e i privati nella loro qualità di proprietari di terreni. Se adottano misure nell'interesse della compensazione ecologica senza che ne ricavano un ritorno economico e senza che abbiano un collegamento diretto o indiretto con un obbligo di compensazione ecologica, vengono sostenuti. Con le misure non promuovono solo l'ambiente, pure gli sviluppi residenziali, le sedi aziendali o anche gli spazi pubblici, per esempio, beneficiano in vari modi di un ambiente quasi naturale. Le aziende possono beneficiare della consulenza e della creazione di apposite misure ecologiche 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.

⁸⁵ UFAM (ed.) 2020: Analisi socioeconomica degli effetti degli investimenti nella protezione della natura e nella biodiversità forestale. Ufficio federale dell'ambiente, Berna.

6.7 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 franchi⁸⁶ all'anno. Per contro, secondo le stime nel 2050 i costi per l'inazione in Svizzera ammonterebbero a circa 14 - 16 miliardi di franchi all'anno o al 2-2,5 per cento del PIL⁸⁷. Questi costi insorgerebbero se si dovessero compensare i servizi ecosistemici che verrebbero a mancare a seguito della perdita di biodiversità. La conservazione a lungo termine della biodiversità, così come perseguita dal Consiglio federale con il suo controprogetto indiretto, risulta quindi opportuna dal punto di vista economico.

Rispetto alla situazione attuale, il controprogetto indiretto crea superfici per la natura in numero maggiore e qualitativamente più pregiate, garantisce la loro interconnessione in tutto la Svizzera determina la distribuzione equilibrata delle superfici pregiate per la biodiversità e assicura la valorizzazione ecologica delle zone d'insediamento. Di conseguenza, il controprogetto indiretto rafforza non solo la protezione della natura in Svizzera, ma fa sì che dove necessario venga creata un'infrastruttura ecologica funzionante o che venga migliorata e mantenuta a lungo termine quella esistente e che le zone d'insediamento siano ecologicamente pregiate e quindi multifunzionali (ricreazione, salute, protezione del clima e così via). Ciò è utile alla biodiversità come alle persone

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 nell'interesse della 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 circa 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 di zone protette⁸⁸. Inoltre la VOBU presume che un maggiore numero di servizi ecosistemici generi un maggiore potenziale per innovazioni e, di conseguenza, un maggiore fabbisogno di personale specializzato per la realizzazione di soluzioni

⁸⁶ Klaus G. (2014): Der Nutzen der bestehenden Schutzgebiete in der Schweiz.

⁸⁷ Ecoplan (2010): "COPI Schweiz" – Grobe Abschätzung der Kosten des Nichthandelns im Bereich der Biodiversität bis 2050.

⁸⁸ 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.

innovative; che le misure volte a rafforzare la biodiversità e la loro attuazione vincolate riducano i fallimenti del mercato e dell'esecuzione e che le aree urbane beneficino dell'attuazione della compensazione ecologica. Oltre a questo, la VOBU presume che il progetto abbia solo scarse ripercussioni sui prezzi dei terreni, degli immobili e dei canoni di locazione.

L'orientamento alle caratteristiche naturali del territorio consente all'infrastruttura ecologica di favorire a lungo termine la conservazione della qualità del suolo (ad es. suolo organico) nei terreni coltivati e nelle superfici per l'avvicendamento delle colture.

Una cultura della costruzione di qualità ha come conseguenza località più attrattive, in cui la popolazione locale e i visitatori si sentono a loro agio. Inoltre fa aumentare la qualità della vita generale e la coesione sociale. Un'elevata qualità della costruzione crea un valore aggiunto per lo spazio vitale e ha quindi indirettamente una rilevanza economica. In concreto contribuisce in misure determinante anche all'attrattività del luogo e al rafforzamento del turismo⁸⁹.

6.8 Aspetti giuridici del controprogetto indiretto

6.8.1 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 richieda, 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.

6.8.2 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).

6.8.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 22 capoverso 1 della legge federale sul Parlamento del 13 dicembre 2020⁹⁰, l'Assemblea federale emana tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sotto forma di legge federale. Il presente atto contiene

⁸⁹ Consiglio federale svizzero 2021: Strategia del turismo della Confederazione Berna.

⁹⁰ RS 171.10

importanti disposizioni normative in quanto definisce obblighi in capo alla Confederazione e ai Cantoni e deve pertanto assumere la forma di legge federale.

6.8.4 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.

6.8.5 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 obbligatorietà generale implicanti nuove spese 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 12 capoverso 1^{bis} LFSP (zone d'importanza nazionale) comporta spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi e richiede pertanto il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

6.8.6 Conformità alla legge sui sussidi

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.

6.8.7 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto contiene una norma di delega a emanare in via di ordinanza. Si tratta in particolare dell'articolo 18^{bi} capoverso 2 LPN, in base al quale Consiglio federale può stabilire le categorie delle zone che sono considerate zone centrali dell'infrastruttura ecologica.

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.

6.8.8 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.