



ad 21.502

**Iniziativa parlamentare
«L'aumento delle popolazioni di lupi diventa incontrollabile e senza la possibilità di regolamentarlo minaccia l'agricoltura»**

Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati del 23 giugno 2022

Parere del Consiglio federale

del 31 agosto 2022

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati del 23 giugno 2022 concernente l'iniziativa parlamentare «L'aumento delle popolazioni di lupi diventa incontrollabile e senza la possibilità di regolamentarlo minaccia l'agricoltura».

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

31 agosto 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Parere

1 Situazione iniziale

L'ultima revisione totale della legge del 20 giugno 1986¹ sulla caccia (LCP) ha prodotto i suoi effetti. Da allora, sia la diffusione che le dimensioni della popolazione di determinate specie protette sono cresciute. Questo sviluppo è nell'interesse della protezione delle specie conformemente alla legge, ma comporta anche un aumento dei conflitti tra le esigenze della fauna selvatica e gli interessi degli esseri umani. Il lupo, in particolare, è finito al centro del dibattito politico a causa della sua crescente diffusione e della formazione di branchi. Affinché esseri umani, animali da reddito e lupi possano convivere, oggi si rende necessario un approccio pragmatico e la necessaria base giuridica a tal fine.

Poiché la LCP vigente offriva solo un margine di manovra limitato per risolvere la problematica del lupo, nel 2014 e nel 2015 il Parlamento ha trasmesso la mozione 14.3151 «Convivenza tra lupi e comunità montane», incaricando il Consiglio federale di presentare un progetto di revisione parziale di detta legge. L'obiettivo della revisione era creare la base legale per migliorare le condizioni quadro nella gestione dei grandi predatori. Al fine di adempiere detta mozione, il 23 agosto 2017 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il «Messaggio concernente la modifica della legge federale sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici, 17.052». Il 27 settembre 2019 il Parlamento ha approvato un progetto di legge basato su detto messaggio. Contro la revisione della legge è stato lanciato un referendum. La relativa votazione popolare si è svolta il 27 settembre 2020 e i votanti hanno respinto la revisione della LCP.

A seguito della votazione popolare, il 17 novembre 2020 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha depositato l'iniziativa parlamentare 20.482 «Per un'equilibrata legge sulla caccia», che tuttavia è stata respinta il 14 gennaio 2021 dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S). La Commissione ha ritenuto prematuro lanciare un nuovo progetto di revisione. Come peraltro la sua omologa del Consiglio nazionale, attraverso una revisione dell'ordinanza sulla caccia (OCP) la Commissione voleva piuttosto sfruttare il margine di manovra offerto dalla LCP vigente per intervenire più rapidamente sulle popolazioni di lupi e per rafforzare la protezione del bestiame. Il Parlamento ha infine approvato due mozioni di uguale tenore (CAPTE-N 20.4340; CAPTE-S 21.3002), che sono state approvate dalle due Camere. L'OCP modificata dal Consiglio federale sulla base di queste mozioni è entrata in vigore il 15 luglio 2021.

Nell'estate e nell'autunno del 2021, la revisione dell'ordinanza sulla caccia ha consentito di abbattere più rapidamente singoli lupi che causavano danni e giovani lupi in branchi, ma ha avuto solo un impatto esiguo sulla crescita della popolazione di lupi.

¹ RS 922.0

La popolazione di lupi in Svizzera ha continuato ad aumentare anche nel 2021, raggiungendo alla fine dell'anno circa 150 individui (ca. 80 lupi a fine 2019 e 110-120 a fine 2020). Alla luce di questi sviluppi, nella sua seduta del 22 ottobre 2021 la CAPTE-S ha trasmesso l'iniziativa parlamentare «L'aumento delle popolazioni di lupi diventa incontrollabile e senza la possibilità di regolamentarlo minaccia l'agricoltura» (21.502), adottata dalla CAPTE-N il 18 gennaio 2022.

Il 23 giugno 2022 la CAPTE-S ha adottato un progetto di revisione parziale della LCP incentrato sulla regolazione proattiva delle popolazioni di lupi volta a prevenire danni o pericoli per le persone. Inoltre, la Commissione ha adottato nel progetto la richiesta dell'iniziativa cantonale di Turgovia 15.300 «Modificare la legge sulla caccia per prevedere il risarcimento dei danni causati dai castori alle infrastrutture». Questa iniziativa, approvata da entrambe le Camere nel 2017, sarebbe dovuta essere attuata nel quadro della revisione della LCP del 2019 ed è quindi stata tolta dal ruolo a seguito del referendum riuscito.

Il 5 agosto 2022, la CAPTE-S ha invitato il Consiglio federale a presentare il proprio parere.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale sostiene gli sforzi perseguiti con l'iniziativa parlamentare 21.502 per regolamentare in modo efficace la popolazione di lupi in Svizzera. Con l'attuazione della regolazione proattiva della popolazione, in futuro i lupi non saranno più regolamentati sulla base dei danni o delle minacce per le persone causati in passato. L'obiettivo è piuttosto quello di prevenire i futuri danni o pericoli per le persone. La normativa proposta intende mantenere l'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. In questo modo, la Commissione risponde a una delle principali critiche mosse al progetto del 2019.

Il Consiglio federale ritiene che l'estensione del margine di manovra per l'abbattimento di singoli lupi sia una misura efficace. In questo modo, possono essere abbattuti i lupi che hanno perso la loro naturale timidezza e che si spingono sempre più spesso negli insediamenti, rappresentando un pericolo per le persone.

Il Consiglio federale sottolinea che ritiene la proposta della Commissione conforme alla Convenzione di Berna. Le condizioni normative di cui all'articolo 7 bis, capoverso 2, possono essere interpretate e applicate in modo da soddisfare la condizione di necessità ai sensi dell'articolo 9 della Convenzione.

Il Consiglio federale riconosce la richiesta secondo cui la regolazione cantonale delle popolazioni di stambecchi debba ora essere possibile già dal 1° agosto.

Il Consiglio federale ha stabilito che la riserva prevista dall'articolo 12 capoverso 4 del progetto non è necessaria. Una riserva ha lo scopo di escludere l'applicazione di una norma a favore della norma riservata. Il progetto, invece, intende offrire ai Cantoni la possibilità di applicare sia l'articolo 7a a titolo di prevenzione sia l'articolo 12 capoverso 4 a titolo di reazione. Sul parallelismo di queste norme il messaggio, peraltro, è chiaro. Il Consiglio federale propone pertanto di stralciare il secondo periodo dell'articolo 12 capoverso 4.

Il Consiglio federale propone al Parlamento di rinunciare ai nuovi aiuti finanziari proposti nella LCP. In termini di politica finanziaria, nei prossimi anni non c'è margine di manovra per finanziare spese aggiuntive e quindi nemmeno per nuovi finanziamenti per i compiti cantonali. Il Consiglio federale respinge pertanto le nuove disposizioni dell'articolo 7a capoverso 3 (Aiuti finanziari per i costi di esecuzione cantonali), dell'articolo 12 capoverso 5 lettera b (Contributi alle misure cantonali per la prevenzione dei danni causati dal castoro) e dell'articolo 13 capoverso 5 (Risarcimento dei danni causati dal castoro alle infrastrutture).

La protezione della fauna selvatica è un compito comune della Confederazione e dei Cantoni. L'articolo 14 della LCP vigente disciplina già in modo definitivo la ripartizione dei compiti in materia di informazione, formazione e ricerca; secondo il Consiglio federale, quindi, non è necessario un aiuto finanziario supplementare della Confederazione ai Cantoni per la sensibilizzazione e l'informazione della popolazione. Inoltre, i Cantoni sono già compensati per la protezione della fauna selvatica nell'ambito degli accordi programmatici. La regolazione delle popolazioni, invece, è principalmente nell'interesse del rispettivo Cantone; secondo il Consiglio federale, la relativa esecuzione non dovrebbe quindi essere sostenuta con fondi federali.

Secondo il Consiglio federale, con i piccoli sussidi per il risarcimento dei danni causati dal castoro a opere e impianti di interesse pubblico e i contributi per le misure cantonali di prevenzione dei danni causati da detta specie, vi è inoltre il rischio di creare doppie sovvenzioni. Il Consiglio federale ritiene che, in caso di conflitti, gli eventuali danni debbano essere sostenuti nel quadro delle attuali responsabilità e che si debba evitare di trasferire oneri dai Comuni e dai Cantoni alla Confederazione. La conservazione della biodiversità è una sfida per la società nel suo complesso, che deve essere condivisa anche dai Cantoni e dai Comuni.

Il Consiglio federale è a conoscenza del fatto che diverse associazioni dei settori della protezione della natura, della caccia e dell'agricoltura hanno presentato ulteriori proposte di modifica della LCP, tra l'altro anche ai fini della promozione delle specie e degli spazi vitali. Prende atto del fatto che la CAPTE-S si è focalizzata sulla regolazione della popolazione di lupi, senza considerare questioni relative alla protezione.

3 Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di entrare in materia e di approvare il progetto della CAPTE-S fatti salvi i seguenti articoli', che propone di stralciare:

- articolo 7a capoverso 3,
- articolo 12 capoverso 2 secondo periodo come pure capoverso 5 lettera b,
- articolo 13 capoverso 5.