

09.474

**Iniziativa parlamentare
Flessibilizzazione della politica in materia
di superficie boschiva**

**Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione
del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati**

del 3 febbraio 2011

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge forestale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di legge allegato.

3 febbraio 2011

In nome della Commissione:

Il presidente, Rolf Schweizer

Compendio

La politica forestale, così come è stata definita nella legge forestale del 4 ottobre 1991, è risultata sostanzialmente efficace, soprattutto l'idea direttrice di una conservazione qualitativa e quantitativa ha contribuito a far sì che la foresta, fortemente minacciata nel XIX secolo, possa oggi svolgere appieno le sue funzioni protettive, sociali ed economiche. Per questa ragione e anche perché non è stato possibile conciliare all'interno del Parlamento i vari interessi, in parte contrastanti, nei confronti della foresta per formare una base comune per una revisione della legge, nel 2007/2008 le due Camere hanno respinto la revisione parziale della legge forestale presentata dal Consiglio federale. Le modifiche miravano soprattutto a garantire quelle funzioni del bosco e dell'economia forestale di cui può beneficiare il pubblico. Ciononostante si concordava sul fatto che è necessario intervenire, in particolare nell'ambito della politica in materia di superficie boschiva. Nelle regioni delle Alpi, delle Prealpi e del Giura in cui la superficie boschiva aumenta in maniera considerevole, si creano, in seguito all'obbligo vigente del rimboschimento compensativo, conflitti sempre più forti con l'agricoltura, con le zone dall'elevato valore ecologico o paesistico e con la protezione contro le piene. Questo aspetto e il fatto che le disposizioni relative alla flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo proposte nella revisione della legge forestale abbiano ottenuto un ampio consenso durante la procedura di consultazione hanno indotto la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati ad affrontare questi problemi con un'iniziativa e a elaborare un disegno di legge.

Il disegno prevede una serie di adeguamenti della legge forestale. A fronte della necessità di procedere con un approccio integrato che includa anche la pianificazione del territorio e la politica agricola, le disposizioni proposte sono da considerarsi tuttavia nel contesto dei lavori legislativi attualmente in corso e futuri in questi ambiti.

Con le modifiche della legge forestale si intende rendere più flessibile l'obbligo di rimboschimento compensativo per adeguarlo meglio alle condizioni reali. Per salvaguardare le aree agricole privilegiate e le zone di pregio ecologico o paesistico, in futuro si potrà rinunciare al compenso in natura a condizione che vengano adottati provvedimenti equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. Nei casi in cui i progetti stessi possano essere qualificati come provvedimenti equivalenti – segnatamente nel caso di dissodamenti (a) di superfici in cui negli ultimi 30 anni la foresta si è estesa spontaneamente, al fine di recuperare terreni agricoli, (b) per garantire la protezione contro le piene e la rivitalizzazione delle acque oppure (c) per biotopi secondo gli articoli 18a e 18b della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio –, si potrà rinunciare completamente al rimboschimento compensativo.

Il compenso in natura vero e proprio dovrà essere possibile solo nella stessa regione. La regolamentazione vigente, che consente il compenso in natura anche in altre regioni, ha finora fatto sì che venissero rimboscate zone in cui il bosco stava già crescendo.

Con l'abolizione parziale della definizione dinamica di foresta, si intende offrire ai Cantoni la possibilità di definire dei margini statici per la foresta in aree nelle quali intendono impedire un aumento della superficie boschiva. Di conseguenza, al di fuori di questi margini, sarà possibile rimuovere senza alcun permesso di dissodamento il bosco che si è esteso spontaneamente e destinare l'area di nuovo all'utilizzazione prevista nel piano di utilizzazione. In aggiunta alla flessibilizzazione dell'obbligo di rimboscamento compensativo, questo ampliamento della definizione dinamica di foresta deve contribuire a frenare l'incremento indesiderato della superficie boschiva e consentire uno sviluppo ottimale del paesaggio. Una minoranza si oppone all'ampliamento del margine statico della foresta al di fuori delle aree edificabili. Un'altra minoranza intende limitare alle aree con superficie boschiva in crescita la flessibilizzazione del rimboscamento compensativo dei dissodamenti.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa della Commissione

Il 25 giugno 2009, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (qui di seguito denominata Commissione) ha deciso, con 8 voti contro 0 e 2 astensioni, di elaborare l'iniziativa denominata «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» (09.474). Essa mira, tramite una modifica della legge federale sulle foreste, a eliminare nelle regioni in cui si registra un'espansione della superficie boschiva i conflitti che si sono venuti a creare con le aree agricole privilegiate, con le zone di elevato valore ecologico e paesistico e con la protezione contro le piene. Una misura concreta a questo proposito consiste nel rendere flessibile l'obbligo di rimboschimento compensativo nelle aree interessate. Poiché questa misura da sola non impedisce l'espansione indesiderata della superficie boschiva, sono necessari strumenti e provvedimenti supplementari. La conservazione della superficie boschiva complessiva in Svizzera non viene messa in questione e pertanto non viene intaccato il principio di protezione iscritto nella legge forestale.

1.2 Genesi del progetto

Il 14 ottobre 2005, la fondazione Helvetia Nostra ha presentato l'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» corredata di 115 464 firme che, attraverso la modifica dell'articolo 77 della Costituzione federale, mirava a rafforzare la protezione della foresta e a limitare le possibilità di utilizzazione vigenti. Secondo l'iniziativa la Confederazione e i Cantoni avrebbero dovuto, in particolare, assicurare la diversità biologica e la cura della foresta; la Confederazione avrebbe inoltre dovuto concedere maggiori aiuti finanziari per la riparazione dei danni alla foresta e la sua conservazione, mentre nella Costituzione sarebbero stati sanciti un divieto di dissodamento più severo e un divieto assoluto di taglio raso. L'iniziativa, sostenuta da una parte delle cerchie forestali specializzate, era stata lanciata in risposta all'avamprogetto del Consiglio federale per una revisione parziale della legge forestale ed esprimeva in particolare la preoccupazione nei confronti dell'intenzione del Consiglio federale di allentare il divieto di taglio raso mediante una prassi più generosa in materia di autorizzazioni a dissodare.

Il 28 marzo 2007 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento una modifica adattata della legge forestale sulla base delle risposte alla consultazione. Al contempo, ha presentato formalmente la revisione come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera», proponendo di respingere tale iniziativa (07.033, FF 2007 3493). Le modifiche proposte riguardavano principalmente gli ambiti seguenti: estensione dei margini statici della foresta alle zone non edificabili e allentamento dell'obbligo di rimboschimento compensativo; definizione di funzioni prevalenti per la foresta per la delimitazione di rispettive superfici boschive; commercializzazione delle prestazioni dei boschi come pozzi di carbonio da parte dei proprietari; nuovi incentivi per la promozione del legno; definizione di condizioni di base per una selvicoltura naturalistica volta a evitare danni ecologici; defini-

zione chiara della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e gestori forestali; adeguamento dell'articolo sulla formazione professionale in vista della soppressione del corso di studi in ingegneria forestale presso il Politecnico federale di Zurigo e introduzione di un corso di studi a livello di scuola universitaria professionale.

Sia il Consiglio nazionale (il 6 dicembre 2007) che il Consiglio degli Stati (il 12 marzo 2008) hanno deciso all'unanimità di non entrare in materia sul progetto. In questo modo hanno dato seguito alle richieste delle rispettive Commissioni incaricate dell'esame preliminare. I diversi interessi di ordine economico ed ecologico, in parte contrapposti, non hanno consentito di giungere a una base comune per la revisione della legge. In particolare sono state accolte negativamente le modifiche proposte nella revisione concernenti l'utilizzazione economica della foresta: se una parte le considerava come un inasprimento delle condizioni per la gestione forestale, la controparte vi vedeva una dissoluzione del principio di protezione. A seguito della decisione delle due Camere di non entrata in materia, l'iniziativa «Salvare la foresta svizzera» lanciata in contrapposizione alla revisione della legge presentata dal Consiglio federale è stata ritirata il 26 marzo 2008, come già prospettato in precedenza dagli autori.

Nonostante il chiaro rifiuto della revisione della legge forestale espresso da parte del Parlamento, si concordava in merito alla necessità di intervento. Le Commissioni incaricate dell'esame preliminare come pure il plenum hanno individuato la necessità di trovare soluzioni pragmatiche soprattutto nell'ambito della flessibilizzazione della normativa in materia di superficie boschiva. Le disposizioni proposte in merito avevano ottenuto un ampio consenso anche nella procedura di consultazione relativa alla revisione della legge federale in seguito respinta. Il divieto di dissodamento introdotto con la legge sulla polizia delle foreste del 1876 fu una risposta al massiccio disboscamento praticato nel XIX secolo per fornire legname all'industria in espansione. Da allora, la superficie boschiva si è nuovamente estesa e nelle regioni alpine da qualche tempo si registra perfino un'espansione spontanea consistente dell'area forestale. Data questa estensione, in queste aree l'obbligo di compenso in natura è spesso difficile da realizzare e, in definitiva, risulta obsoleto. Anche i Cantoni interessati hanno chiesto di dare un peso maggiore ai provvedimenti di compensazione alternativi sotto forma di valorizzazioni di beni naturali e paesaggistici, le quali potrebbero contribuire a risolvere eventuali conflitti con le superfici rurali.

Dato il contesto, la Commissione ha deciso di avviare i lavori legislativi e di elaborare un'iniziativa.

1.3 Indagine conoscitiva presso la Conferenza dei direttori dei dipartimenti forestali cantonali e delle cerchie interessate

Per determinare le linee direttrici relative ai punti centrali per i quali nell'ambito della consultazione concernente la revisione respinta della legge forestale è stata rilevata una necessità di intervento, il 25 giugno 2009 la Commissione ha svolto alcune indagini conoscitive presso la Conferenza dei direttori dei dipartimenti forestali cantonali, Pro Natura, l'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale VLP-ASPAN e il comitato dell'iniziativa «Salvare la foresta svizzera».

La Conferenza dei direttori dei dipartimenti forestali cantonali, che diversamente dalle Camere federali aveva già sostenuto la revisione della legge forestale, accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione e chiede in particolare che sia creata una base giuridica per l'introduzione della definizione statica di foresta anche al di fuori della zona edificabile, che sia reso più flessibile l'obbligo di rimboschimento compensativo – senza tuttavia allentare il divieto di dissodamento – e sia innalzata l'età che deve avere un'estensione boschiva spontanea per essere considerata foresta.

Sapendo che i soli strumenti giuridici e di pianificazione non impediscono al bosco di rioccupare le superfici agricole abbandonate, sia Pro Natura che l'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale VLP-ASPAN ritengono che debbano essere messe in primo piano le misure da adottare nel settore agricolo volte a creare nuovi incentivi per la cura e il mantenimento di tali superfici. Nondimeno accolgono favorevolmente anche un impegno mirato nell'ambito della legge forestale per promuovere la disponibilità di superfici di elevato valore sotto il profilo paesistico o naturalistico.

Il Comitato dell'iniziativa «Salvare la foresta svizzera» ricorda che l'aumento della superficie boschiva non è da considerarsi negativo a priori. L'assorbimento di CO₂ nonché la protezione dai pericoli naturali e delle riserve di acqua potabile sono importanti effetti positivi dell'espansione della superficie boschiva. Per questo motivo, il Comitato dell'iniziativa chiede che il principio della conservazione della foresta e il divieto di dissodamento siano assolutamente mantenuti. Ritiene tutt'al più ipotizzabile un innalzamento dell'età che deve avere un'estensione boschiva spontanea per essere considerata foresta. Viceversa considera necessario adottare soprattutto misure in campo agricolo al fine di promuovere la disponibilità di superfici in questo ambito.

1.4 Esame preliminare

Il 20 ottobre 2009 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ha approvato all'unanimità la decisione della Commissione del Consiglio degli Stati di elaborare un'iniziativa.

1.5 Nuovi interventi parlamentari e processi di revisione con eventuali effetti sulla politica in materia di superficie boschiva

Nell'ambito della procedura di consultazione riguardante la prevista revisione totale della legge del 22 giugno 1979¹ sulla pianificazione del territorio (LPT) vari partecipanti alla consultazione hanno chiesto un migliore coordinamento complessivo fra bosco e pianificazione del territorio. Nella preparazione della seconda fase di revisione della LPT si tratta ora di esaminare ed eventualmente adeguare il rapporto tra agricoltura, pianificazione del territorio e foresta.

In Parlamento sono inoltre pendenti vari interventi parlamentari che chiedono di iscrivere nella legislazione sulla pianificazione del territorio strumenti efficaci con

¹ RS 700

cui garantire una protezione ampia del paesaggio rurale, le superfici per l'avvicendamento delle colture, l'integrazione della foresta e l'avviamento delle misure necessarie per allentare la protezione assoluta della stessa.

1.6 I lavori della Commissione

Il progetto di modifica della legge è stato discusso il 16 agosto 2010 e il 6 settembre 2010 dalla Commissione, che lo ha approvato con 11 voti contro 1 e lo ha posto in consultazione.

Il 3 febbraio 2011, la Commissione ha approvato con 7 voti contro 1 e 4 astensioni il progetto leggermente modificato in seguito ai risultati della consultazione.

L'attività della Commissione ha ricevuto il sostegno del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

2 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione è stata aperta il 25 settembre 2010 e si è conclusa il 15 dicembre 2010.

2.1 Risultati della procedura di consultazione

I punti principali del progetto elaborato dalla Commissione sono stati approvati a larga maggioranza. Dei 67 partecipanti alla consultazione, ben 63 si sono espressi a favore del contenuto del progetto e solo 4 contro. I pareri dei fautori sono invece discordi per quanto attiene alla struttura dei contenuti della flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva auspicata dal progetto.

Il progetto è respinto per diverse ragioni dal Cantone di San Gallo, dall'UDC, dalle associazioni ambientaliste Fondazione svizzera del paesaggio (SL) e da Helvetia Nostra.

Nelle loro osservazioni generali, i Cantoni, in particolare, commentano soprattutto la visione regionale specifica del problema. Numerosi partecipanti alla consultazione hanno sottolineato che con la sola modifica della legge proposta non è possibile impedire l'espansione indesiderata della foresta. Per conservare un paesaggio aperto e variegato è piuttosto necessaria una politica agricola e regionale volta a creare gli stimoli per la gestione delle superfici non redditizie.

Da più parti è stato evidenziato il fatto che è necessario attenersi al principio di conservazione della foresta dal punto di vista qualitativo e quantitativo. In singoli casi è stata deplorata la mancanza di una discussione sull'allentamento del divieto di dissodamento o auspicata in modo chiaro una maggiore flessibilizzazione della normativa in materia di superficie boschiva. Tale flessibilizzazione è inoltre giudicata in modo critico per l'Altopiano, mentre la redistribuzione dei boschi a favore delle superfici insediative è stata da più parti respinta.

È stata più volte evidenziata la necessità di migliorare il coordinamento fra la politica forestale, quella agricola e quella della pianificazione territoriale. La politica in

materia di superficie boschiva deve essere considerata in modo integrale e intersettoriale per tutto il territorio nazionale, mentre l'applicazione deve tenere conto delle differenze regionali. In parte viene richiesta, ma pure respinta con veemenza, l'integrazione nella pianificazione territoriale della foresta quale area di protezione e di utilizzazione. Viene inoltre sottolineato che anche le aree agricole privilegiate hanno bisogno di una protezione effettiva.

Globalmente, la valutazione dei risultati della consultazione indica tuttavia un forte consenso per il progetto elaborato dalla Commissione. Sono necessari solo adeguamenti puntuali volti a precisare o completare le disposizioni.

2.2 Modifiche rispetto al disegno di legge posto in consultazione

Le principali modifiche decise dalla Commissione sono la sostituzione del termine «superfici agricole» con «terreni coltivati» (art. 7 cpv. 3 lett. a). Nello stesso articolo è stato inoltre ridotto da 50 a 30 anni il periodo considerato per il recupero dei terreni agricoli. Al fine di escludere fini speculativi nell'ambito di tale recupero è stato introdotto l'articolo 7 capoverso 4. Di conseguenza, per i terreni agricoli recuperati destinati a un utilizzo diverso entro il periodo di 30 anni si deve procedere a un rimboschimento compensativo a posteriori.

Nella versione francese del progetto sono stati precisati i termini di «rimboschimento compensativo» (compensation du défrichement) ed «espansione della superficie boschiva» (croissance de la surface forestière).

3 Linee fondamentali del progetto

3.1 Situazione iniziale

L'articolo 77 capoverso 1 della Costituzione federale² definisce le tre funzioni della foresta (funzioni protettive, economiche e ricreative) come obiettivi materiali. Tali obiettivi devono essere raggiunti tramite il principio della conservazione della foresta dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Da un lato l'attuale superficie boschiva conforme alla definizione data dal diritto federale deve essere mantenuta (conservazione *quantitativa*) e dall'altro deve essere salvaguardata e sostenuta la qualità essenziale della foresta per garantirne le funzioni (conservazione *qualitativa*).

Il presente progetto riguarda la politica di conservazione quantitativa della foresta portata avanti efficacemente in Svizzera negli ultimi 130 anni. Da tali successi sono tuttavia risultate anche ripercussioni per altre forme di sfruttamento del terreno nonché per il paesaggio, laddove sono da mettere in evidenza in particolare due fenomeni:

- con l'attività agricola l'uomo ha incentivato, nei secoli, la diversità degli habitat con le loro specie caratteristiche così che il paesaggio aperto con piccole strutture si è potuto sviluppare in luoghi dove naturalmente regna il

² RS 101

bosco³. Se vengono abbandonate le coltivazioni e l'alpeggio in aree al di sotto del limite della vegetazione, il bosco in molti luoghi prende il sopravvento. A causa del divieto di dissodamento, una volta che una superficie è diventata boschiva diventa possibile riportarla al tipo di utilizzo precedente o destinarla a un altro tipo di utilizzo solo a determinate condizioni definite per legge;

- dalla Seconda guerra mondiale, lo sviluppo edilizio svizzero ha ridotto soprattutto la superficie utilizzata per scopi agricoli. I permessi di dissodamento per ampliare le zone edificabili venivano concessi solo in casi eccezionali nei quali, in fase di pianificazione, era possibile comprovare la necessità di creare terreni edificabili⁴. Il timore espresso nella Strategia globale per l'economia forestale e di lavorazione del legno (1975) che anche un numero sempre maggiore di aree forestali venisse occupato da costruzioni residenziali o industriali, non si è concretizzato⁵. La politica in materia di conservazione della foresta si è opposta efficacemente al postulato della simmetria dei sacrifici tra foresta e aree destinate all'agricoltura. La (fallita) procedura di consultazione del 2009 concernente la legge federale sullo sviluppo territoriale (LSTe) ha tuttavia mostrato chiaramente che il principio in base al quale l'area boschiva deve essere definita e protetta dalla legislazione forestale (art. 18 cpv. 3 della legge sulla pianificazione del territorio) è stato parzialmente messo in discussione: alcune parti interpellate hanno sostenuto che la foresta appartiene alle zone coltivate e va pertanto inclusa nella pianificazione del territorio. Altri hanno chiesto che venisse almeno esaminata la possibilità di integrare meglio la foresta nella pianificazione del territorio⁶.

Con la legge federale del 4 ottobre 1991⁷ sulle foreste (LFo), la Svizzera dispone di una normativa che ha sviluppato in maniera coerente ed efficace la legge del 1902 sulla polizia delle foreste nell'ambito della conservazione quantitativa della foresta. Per quanto riguarda la conservazione quantitativa della foresta, che è uno dei principi fondamentali e indiscussi della legislazione forestale svizzera (art. 1 cpv. 1 lett. a e art. 3 LFo), l'aumento della superficie boschiva non appare dunque problematico a prima vista. L'espansione spontanea delle foreste può tuttavia costituire un problema perché avviene a prescindere dal tipo e dalla funzione dell'area occupata. In generale l'incremento della superficie boschiva risulta indesiderato laddove rende il paesaggio più monotono, riducendone la varietà strutturale e la biodiversità con un conseguente pregiudizio per zone dall'elevato valore ecologico e paesistico, oppure laddove entra in contrasto con l'utilizzo e la funzione delle superfici invase portando a

³ Rapporto agricolo 2009, pag. 101.

⁴ Si vedano in proposito le decisioni del Tribunale federale «Aresol» (DTF 99 Ib 192), con la quale il Tribunale federale si è espresso sull'obbligo di pianificazione del territorio e «Maderni» (DTF 99 Ib 497), con la quale, nel caso di un Comune in cui il territorio era ricoperto per circa l'80 per cento di bosco, ha approvato il dissodamento in base all'interesse preponderante. Nel caso «Ried-Brig», nel quale veniva chiesto il permesso di dissodamento per edificare case di vacanze, il tribunale non ha riconosciuto l'interesse preponderante (DTF 199 Ib 397).

⁵ Hansjörg Steinlin/Heidi Schelbert-Syfrig/Gérard Crettol; Gesamtkonzeption für eine Schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik, ed. dall'Ispezione federale delle foreste, Berna 1975, pag. 227.

⁶ Consultazione concernente una revisione della legge sulla pianificazione del territorio. (avamprogetto di nuova legge sulla pianificazione del territorio). Rapporto sui risultati, settembre 2009, pag. 36.

⁷ RS 921.0

conflitti con le attività agricole. L'espansione della foresta può inoltre risultare indesiderata anche in relazione alla protezione contro le piene laddove giunge a coprire ampiamente un'area di deflusso rendendo necessario un disboscamento per mantenere la capacità di deflusso. Inoltre, i progetti di bonifica per la protezione dalle piene richiedono, in genere, uno spazio supplementare; se tali interventi avvengono su un'area boschiva sono necessarie adeguate superfici di compensazione che non risultano oggi quasi più disponibili.

Il diritto forestale vigente non presenta strumenti adeguati per far fronte all'espansione indesiderata della superficie boschiva. La legge forestale riguarda fondamentalmente la foresta intesa in senso giuridico. Finché l'età del popolamento in caso di estensione boschiva spontanea è inferiore a 10 o 20 anni (art. 1 cpv. 1 lett. c dell'O del 30 nov. 1992⁸ sulle foreste), le aree interessate non rientrano nel campo di applicazione della legge forestale. Questo significa che sono necessari anche altri strumenti al di fuori della legge forestale per individuare soluzioni al problema dell'espansione indesiderata della superficie boschiva.

Nelle regioni intensamente utilizzate dell'Altopiano e in generale nelle aree urbane e nelle zone turistiche, la situazione di partenza è invece completamente diversa: a causa dello sviluppo sfrenato degli insediamenti, la foresta e le superfici destinate ad attività agricole subiscono una forte pressione. Mentre la foresta, grazie alla protezione giuridica costituita dal divieto di dissodamento e alle condizioni poste per ottenere una deroga ha finora resistito a questa pressione⁹, nell'ambito delle attività agricole si registrano notevoli perdite: il 94 per cento della perdita di terreno coltivato è riconducibile all'espansione degli insediamenti¹⁰. Mentre le nuove aree boschive possono in linea di principio essere riconvertite in terreni agricoli, i terreni edificati risultano in genere impermeabilizzati in maniera permanente e non sono quindi più utilizzabili per la coltivazione di generi alimentari. Le aree agricole privilegiate devono quindi essere protette in maniera efficace con strumenti di pianificazione territoriale che non devono tuttavia implicare l'indebolimento della protezione della foresta.

A seguito della decisione delle Camere federali di non entrare in materia sulla revisione parziale della legge forestale¹¹ presentata dal Consiglio federale come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera», anche le proposte di soluzione riguardanti la problematica delle superfici boschive, di per sé incontestate, non sono state prese in considerazione. Con questo progetto si intende dunque rendere disponibile uno strumento adeguato alla politica in materia di superficie boschiva in grado di tenere conto dei differenti sviluppi della superficie boschiva in Svizzera.

⁸ RS 921.01

⁹ Nel terzo Inventario Forestale Nazionale (IFN3) 2004–2007 per l'Altopiano viene indicata una crescita invariata della superficie boschiva.

¹⁰ Utilizzazione del suolo in evoluzione. La statistica della superficie in Svizzera, ed. Ufficio federale di statistica. Neuchâtel 2001, pag. 17.

¹¹ Messaggio concernente la modifica della legge federale sulle foreste e l'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» del 28 marzo 2007, FF 2007 3493.

3.2

Basi del progetto

L'aumento dell'area forestale è stato tematizzato già nel 1975 nel contesto della Strategia globale per l'economia forestale e di lavorazione del legno¹². Per quanto riguarda i terreni incolti in cui avviene un rimboschimento naturale la strategia proponeva che questi terreni, una volta abbandonati, non fossero considerati foresta, e non fossero pertanto soggetti alla legislazione forestale, per un periodo di 30 anni¹³. Inoltre la strategia era favorevole a «spostamenti di foresta» in regioni in cui le aree forestali erano in crescita (Prealpi, Giura, Alpi), tuttavia solo nel «quadro di un piano complessivo vincolante che comprenda un piano regionale e tutti i piani locali della regione»¹⁴. Il Programma forestale svizzero (PF-CH)¹⁵, elaborato nel biennio 2002/2003 come base per la futura politica forestale, ha ripreso questa problematica in maniera differenziata formulando obiettivi e misure per una nuova politica in materia di superficie boschiva. In particolare sotto il titolo «Altre misure» è stato proposto di integrare l'elenco dei criteri per la concessione di deroghe al divieto di dissodamento (misura 1a1), abbandonare in parte la definizione dinamica di foresta in zone in cui, secondo la pianificazione territoriale, avviene un'espansione indesiderata della superficie boschiva (misura 2a2) e rinunciare al compenso in natura in zone in cui la foresta cresce considerevolmente, dando la preferenza a misure volte a proteggere la natura e il paesaggio (misura 2a3)¹⁶. Il presente progetto tiene inoltre conto del progetto di revisione del 2007 che ha previsto corrispondenti disposizioni a livello di legge¹⁷.

Una politica in materia di superficie boschiva che comprenda anche le zone in cui il bosco è sotto pressione, deve tener conto anche di riflessioni come quelle che sono alla base della fase successiva del PF-CH («PF-CHplus»). Sono emersi nuovi temi come i cambiamenti climatici, la biodiversità, lo sviluppo della superficie boschiva e l'accesso alla foresta. Il 21 aprile 2010 il Consiglio federale ha approvato la procedura di sviluppo del PF-CH.

3.3

Nuova regolamentazione della politica in materia di superficie boschiva

Nelle zone intensamente utilizzate la superficie boschiva subisce una forte pressione, soprattutto a causa della presenza di insediamenti e infrastrutture. Questo significa che una nuova politica in materia di superficie boschiva non può concentrarsi solo sulle zone in cui la superficie boschiva aumenta, ma che è necessaria una prospettiva integrata e intersettoriale per tutto il territorio nazionale. Con il presente progetto viene ribadito il principio del divieto di dissodamento, ossia la superficie boschiva

¹² Hansjörg Steinlin/Heidi Schelbert-Syfrig/Gérard Crettol; Gesamtkonzeption für eine Schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik, ed. dall'Ispezione federale delle foreste. Berna 1975, pag. 334 e seg. e 346 e seg.

¹³ Op. cit., pag. 347.

¹⁴ Op. cit., pag. 346.

¹⁵ Programma forestale svizzero PF-CH (disponibile soltanto in francese e tedesco): Programme forestier suisse (PFS), Programme d'action 2004–2015, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Cahier de l'environnement n. 363, Berna 2004, pagg. 24 e 102 e segg.

¹⁶ PF-CH, pag. 62.

¹⁷ FF 2007 3493 3541.

complessiva non deve essere ridotta. Gli adeguamenti giuridici vengono effettuati solo nei casi in cui sono necessari per l'attuazione di una nuova politica in materia di superficie boschiva.

La nuova politica in materia di superficie boschiva si basa su quattro pilastri:

- (a) flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo,
- (b) parziale abolizione della definizione dinamica di foresta,
- (c) rafforzamento della pianificazione territoriale nella limitazione dell'espansione degli insediamenti e nella definizione dello sviluppo ulteriore della superficie boschiva (n. 3.7.2) e
- (d) incentivi efficaci per mantenere disponibili determinate superfici (n. 3.7.3).

L'attuazione della politica in materia di superficie boschiva deve essere differenziata a livello regionale: nelle zone in cui la superficie boschiva è sottoposta a pressione (aree insediative, Altopiano), sono in primo piano gli strumenti che assicurano la ripartizione del bosco come spazio verde in senso lato. Ciò significa da un lato ribadire l'obbligo di un effettivo rimboschimento compensativo e dall'altro migliorare l'armonizzazione della politica in materia di superficie boschiva con altre politiche di utilizzazione del territorio (in particolare l'agricoltura) nell'ambito della pianificazione territoriale.

Deve essere mantenuta la protezione del bosco mediante il divieto di dissodamento; abolirlo comporterebbe una modifica alla Costituzione. Deve invece essere verificato e ampliato l'elenco dei criteri per la concessione di deroghe per i dissodamenti (p. es. permessi di dissodamento per recuperare terreni agricoli).

A causa dello sviluppo incontrollato degli insediamenti su aree agricole nell'Altopiano, si vengono a creare situazioni in cui le aree insediative sono immediatamente a ridosso della foresta. Un'ulteriore crescita andrebbe dunque a scapito della superficie boschiva. Il problema può essere affrontato in due modi: da un lato la ridistribuzione dei boschi all'interno di piccole aree consente di attuare modifiche ragionevoli ai piani di insediamento. Ciò richiede una pianificazione del territorio lungimirante a livello comunale (p. es. acquisto preventivo di superfici compensative adeguate). Dall'altro si tratta di definire una gestione regionale delle aree insediative come strumento per una gestione efficace dello sviluppo degli insediamenti (in primo luogo centripeto, prima della realizzazione di ampliamenti).

Nelle regioni montane l'espansione della foresta in seguito all'abbandono o all'estensivazione delle attività agricole può sortire effetti negativi in particolare per il turismo, la salvaguardia della diversità biologica e paesaggistica e per l'agricoltura. Con la nuova politica in materia di superficie boschiva si intende rispondere al diverso sviluppo dell'area forestale, alla sua distribuzione e alle esigenze della popolazione e dell'economia locale.

Il progetto di revisione propone che i Cantoni, laddove intendano prevenire una crescita considerevole della foresta, possano definire margini statici tra la foresta e altre zone di utilizzazione. Simili margini sono attualmente previsti tra la foresta e le zone edificabili, tuttavia con la differenza che secondo l'articolo 13 capoverso 1 LFo siffatti margini devono essere iscritti nelle zone edificabili.

Inoltre, in determinati casi si prevede di adeguare l'obbligo del rimboschimento compensativo al fine di attuare la nuova politica in materia di superficie boschiva. Nei casi di conflitto citati, si potrà ora rinunciare al compenso in natura se è possi-

bile adottare misure equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. Per tutti gli altri casi viene mantenuto in linea di principio l'obbligo di compensazione in natura nella stessa regione. Viene abolita la possibilità, prevista dal diritto vigente, di soddisfare eccezionalmente l'obbligo di compensazione mediante compensi in natura effettuati in un'altra regione. Si potrà inoltre rinunciare al rimboscimento compensativo nel caso di dissodamento effettuato per recuperare terreni agricoli in aree invase dalla foresta negli ultimi 30 anni. Ciò vale anche nel caso di dissodamenti legati alla protezione contro le piene e alla rivitalizzazione delle acque nonché di dissodamenti necessari per la valorizzazione di biotopi secondo gli articoli 18a e 18b della legge federale del 1° luglio 1966¹⁸ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN).

3.4 Soluzioni analizzate

È stata presa in considerazione una modifica della definizione di foresta, secondo la quale anche una superficie che presenta un'estensione boschiva spontanea che risale a più di vent'anni non diventa foresta a tutti gli effetti in senso giuridico e pertanto non è soggetta alla legislazione forestale (art. 2 cpv. 4 LFo)¹⁹. Si è tuttavia deciso di rinunciare a una simile modifica perché non risolve il problema dell'espansione spontanea della foresta. Aumentando l'età del ripopolamento a partire dalla quale una superficie che presenta un'espansione boschiva spontanea viene considerata foresta – a 30 o 50 anni, a seconda della definizione del criterio di età – non si fa altro che differire il problema. Sarebbe inoltre difficile applicare una simile disposizione, dato che non è facile distinguere un ripopolamento di 50 anni da un ripopolamento che si è sviluppato in seguito alla rinnovazione naturale della foresta esistente. In generale, la definizione di foresta, per ragioni di applicabilità, non dovrebbe allontanarsi eccessivamente da ciò che si intende comunemente per tale.

Si è inoltre rinunciato ad allentare il divieto di dissodamento (art. 4 cpv. 1 LFo). Una simile modifica non è conciliabile con l'obiettivo della conservazione della foresta iscritto nella Costituzione (art. 77 Cost.; art. 1 cpv. 1 lett. a e art. 3 LFo): se la foresta deve essere rimossa, ciò deve continuare a essere possibile in linea di massima solo mediante una deroga al divieto di dissodamento. Tale divieto deve continuare a essere la conseguenza principale dell'obiettivo della conservazione della foresta sancito dalla Costituzione federale.

Si è rinunciato anche a un allentamento generale delle condizioni per la concessione di deroghe (art. 5 cpv. 2 LFo) soprattutto perché la ponderazione degli interessi da effettuare sulla base dei criteri giuridici nel contesto della procedura di concessione dei permessi di dissodamento consente già oggi il dissodamento di superfici boschive nate in seguito a un'espansione spontanea. In questo caso, più che la storia della formazione della foresta, sono determinanti l'obiettivo perseguito con il dissodamento, l'interesse preponderante dello stesso e se è indispensabile nel luogo previsto. Un allentamento generale di queste condizioni sarebbe inoltre in conflitto con l'obiettivo della conservazione dell'area forestale (cfr. n. 3.3).

¹⁸ RS 451

¹⁹ Peter M. Keller, Evaluation der rechtlichen Möglichkeiten der Umsetzung der Ziele des Waldprogramms Schweiz im Bereich Waldfläche. Evaluationsbericht zuhanden des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Berna 2004, pag. 21 e segg.

3.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La presente modifica di legge attua l'iniziativa parlamentare 09.474 «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» e si riferisce essenzialmente agli obiettivi incontestati di una nuova politica in materia di superficie boschiva, formulati già con le misure contenute nel PF-CH²⁰. Il mandato costituzionale definito nell'articolo 77 capoverso 1 della Costituzione federale continua a essere soddisfatto e in particolare non viene toccato il principio della conservazione quantitativa della foresta (art. 3 LFo).

3.6 Attuazione

Le modifiche a livello di legge richiedono anche adeguamenti a livello di ordinanza. Le prescrizioni necessarie saranno emanate nell'ambito della revisione parziale dell'attuale ordinanza del 30 novembre 1992²¹ sulle foreste (OFo).

Secondo l'articolo 50 LFo l'esecuzione della legge spetta ai Cantoni, i quali emanano le prescrizioni necessarie; sono salve le prescrizioni d'esecuzione della Confederazione.

3.7 Necessità di regolamentare altri campi giuridici

3.7.1 Osservazioni preliminari

Il problema dell'espansione indesiderata del bosco e della superficie boschiva soggetta a pressione non può essere risolto limitandosi ad applicare la legislazione forestale. Promette successo invece una considerazione integrale di tale problema, che si estende al coordinamento delle politiche settoriali e delle relative legislazioni. Nelle regioni in cui le superfici boschive sono sotto pressione è in primo luogo necessario coordinare meglio gli strumenti di politica forestale e quelli della pianificazione del territorio.

Il bosco si espande soprattutto sulle superfici delle regioni alpine abbandonate dall'agricoltura. Sotto il profilo della legislazione forestale, il soprassuolo forestale nuovo viene tuttavia inventariato e protetto soltanto a partire da un'età di almeno venti anni (a seconda della legislazione forestale cantonale). Le misure contro la sua espansione dovrebbero pertanto essere prese prima che le superfici interessate entrino nel campo d'applicazione della legge forestale.

Laddove viene data priorità ad altre funzioni, come la conservazione di paesaggi rurali diversificati con un elevato grado di biodiversità o il rafforzamento dell'agricoltura locale, occorre il coordinamento e la collaborazione soprattutto con l'agricoltura, la pianificazione del territorio e la politica regionale, al fine di formulare obiettivi integrati di sviluppo del paesaggio, come sollecitato nella sintesi (Raccomandazione 4 «Mandato di prestazione Paesaggio») elaborata dal Programma

²⁰ PF-CH, pag. 62, Altre misure 1a1, 2a2 e 2a3.

²¹ RS 921.01

nazionale di ricerca PNR 48 «Paesaggi e abitati dell'arco alpino»²². Sono necessarie inoltre nuove strategie imperniatae sull'utilizzo e sulla conservazione della diversità paesaggistica. Al fine di promuovere forme di gestione preziose nell'ottica del paesaggio, i Cantoni e la Confederazione saranno chiamati in futuro a sviluppare altri strumenti e provvedimenti volti a contenere l'espansione talvolta indesiderata della superficie forestale.

3.7.2 Pianificazione del territorio

L'utilizzo di strumenti di pianificazione del territorio deve garantire che la compensazione differenziata in caso di dissodamento e la possibilità di abrogare la definizione dinamica di foresta siano applicate in particolare laddove si vuole effettivamente prevenire un'espansione indesiderata della superficie boschiva (soprattutto nelle Prealpi, nel versante Sud delle Alpi e nelle Alpi). Ai Cantoni deve pertanto essere concessa l'opportunità di delimitare nei piani direttori cantonali i territori in cui l'espansione della superficie boschiva è indesiderata. Spetta poi all'autorità cantonale competente accertare il carattere forestale di tale espansione e iscrivere i margini della foresta nei piani d'utilizzazione.

A tale scopo sono ipotizzabili due soluzioni: nel primo caso ai Comuni viene data la competenza di delimitare, direttamente nell'ambito della pianificazione direttrice, i territori in cui l'accertamento del carattere forestale può essere attuato anche lungo il confine con aree non edificabili; nell'altro caso si stabiliscono nella pianificazione direttrice i criteri in base ai quali è determinato il momento in cui è possibile ordinare l'accertamento del carattere forestale di aree non edificabili a livello di piano d'utilizzazione.

La designazione nel piano direttore cantonale dei territori interessati da un'espansione indesiderata della superficie boschiva è già stata discussa nel progetto relativo a una nuova legge sullo sviluppo territoriale²³. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, numerosi interpellati hanno inoltre chiesto che il piano direttore cantonale contenesse anche prescrizioni che riguardassero le foreste²⁴.

Per migliorare come previsto il coordinamento fra politica forestale e pianificazione del territorio in funzione di un utilizzo ottimale delle risorse devono essere elaborati gli strumenti necessari. Ad esempio, per permettere lo scambio di piccole aree boschive nell'interesse pubblico dovrà essere possibile designare, mediante strumenti pianificatori e giuridici, le superfici destinate a un compenso in natura da effettuare in un secondo tempo. Nella misura in cui è interessata la pianificazione del territorio, le modifiche giuridiche eventualmente ritenute necessarie saranno attuate nell'ambito dell'ormai imminente seconda fase di revisione della LPT.

Per contenere in generale la pressione degli insediamenti sulle aree non edificate occorre proteggere meglio le superfici per l'avvicendamento delle colture. Inoltre,

²² Bernard Lehmann et al., *Landschaften und Lebensräume der Alpen – Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung*, Zurigo, 2007.

²³ Proposta dell'8 ottobre 2008 inoltrata dall'UFAM all'ARE nel quadro della consultazione degli uffici.

²⁴ Indagine conoscitiva sulla revisione della legge sulla pianificazione del territorio (progetto relativo alla nuova legge sullo sviluppo territoriale): Rapporto sui risultati, edito dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Berna, 2009, pag. 23.

dovrebbero essere esaminate le prescrizioni relative sia alla compensazione del valore aggiunto secondo la LPT sia all'attività edile al di fuori delle zone edificabili nelle zone agricole (inclusi i cambiamenti d'uso e l'esclusione delle case secondarie), dato che l'esecuzione è molto eterogenea e non si ottengono i risultati auspicati.

3.7.3 Agricoltura

Nemmeno l'utilizzo combinato di strumenti giuridici di pianificazione forestale e territoriale è sufficiente per prevenire l'espansione indesiderata del bosco. Se in un territorio interessato dall'espansione indesiderata della superficie boschiva la definizione dinamica di foresta viene abrogata assegnando al bosco dei confini fissi, gli alberi potranno essere rimossi più facilmente più avanti nel tempo, ma non si riuscirà tuttavia a mantenere di fatto aperta la superficie. L'aumento della superficie boschiva non costituisce dunque la conseguenza di una politica di conservazione della foresta, ma piuttosto il risultato della rinuncia alla falciatura e al pascolo o dell'estensivazione di tale superficie.

La delimitazione, basata su una pianificazione fissa, tra zona forestale e agricola e quindi la conseguente abrogazione della definizione dinamica di foresta può addirittura ostacolare l'obiettivo di mantenere aperta una superficie, dato che il proprietario non ha più alcuna ragione di combattere l'espansione attuando provvedimenti adeguati di gestione paesaggistica volti a prevenire la formazione di un bosco nel senso giuridico del termine. Laddove il bosco confina con superfici agricole o alpestri utilizzabili sono necessari altri strumenti, volti a prevenire l'espansione delle superfici forestali. Si tratta soprattutto di incentivi finanziari.

Il rapporto fra compiti di gestione ed espansione della superficie forestale è a tratti evidente, ma rimane pur sempre un processo complesso²⁵. È più difficile determinare i mezzi adeguati con cui prevenire la rinuncia alla gestione. Dalla rinuncia alla gestione di un bosco all'accertamento del carattere forestale di una superficie trascorrono dai 10 ai 30 anni. L'espansione di una superficie boschiva osservata oggi rappresenta quindi il risultato di cause che vanno cercate nel passato.

È stato tuttavia possibile constatare che circa due terzi delle superfici estensivate o abbandonate e successivamente invase dai cespugli o dal bosco sono situate in zone d'estivazione. Il resto della superficie rimboscata è ubicato prevalentemente nelle zone di montagna III e IV secondo l'ordinanza del 7 dicembre 1998²⁶ sulle zone agricole. Con la sua politica agricola attuale, che comporta soprattutto la conservazione e la promozione dell'agricoltura di montagna, la Svizzera è riuscita a frenare in modo significativo l'espansione del bosco sulle superfici poco redditizie. La nuova politica agricola ha persino conseguito un aumento degli incentivi diretti, volti a mantenere una gestione minima di terreni a rendimento scarso. Ciò nonostante, l'espansione della superficie boschiva non potrà essere fermata. Una delle cause va cercata nel fatto che, al momento, alle zone d'estivazione è destinato soltanto il 4 per cento circa dei pagamenti diretti. La politica praticata attualmente è quindi poco efficace per preservare in modo mirato il paesaggio rurale (inclusa la

²⁵ Sandra Maag/Josef Nösberger/Andreas Lüscher, *Mögliche Folgen einer Bewirtschaftungsaufgabe von Wiesen und Weiden im Berggebiet: Ergebnisse des Komponentenprojektes D*, Polyprojekt PRIMALP, Zurigo, 2001.

²⁶ RS 912.1

zona d'estivazione). L'impatto del processo di ristrutturazione dell'economia alpestre (inteso come percentuale di aziende scomparse) è invece irrilevante. La conservazione del numero di aziende non costituisce quindi un'adeguata variabile di gestione al fine di prevenire un'ulteriore espansione della superficie boschiva²⁷.

Secondo il rapporto del 6 maggio 2009 del Consiglio federale relativo all'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, sulla base di valutazioni del sistema vigente si è giunti alla conclusione che, in linea di massima, tale sistema preserva con molta efficacia l'apertura del paesaggio rurale²⁸. A un'osservazione differenziata si rileva tuttavia che l'obiettivo «Apertura del paesaggio rurale e conservazione della superficie coltivata», fissato a livello nazionale, non è realizzato ovunque. In particolare nelle zone alpine superiori, nelle zone d'estivazione e nei terreni a scarso rendimento sussiste una lacuna per quanto riguarda gli obiettivi concernenti l'apertura del paesaggio²⁹. Pertanto, il rapporto sottolinea anche la necessità di incrementare i mezzi messi a disposizione nelle zone d'estivazione³⁰.

Sotto il profilo quantitativo, la vigente legge federale del 29 aprile 1998³¹ sull'agricoltura (LAg) concretizza in parte il contributo dato dall'agricoltura alla cura del paesaggio rurale (art. 1 lett. c LAg). Per la protezione e la cura del paesaggio rurale (apertura del paesaggio o protezione contro l'espansione del bosco), la Confederazione stanziava contributi di declività destinati a zone con condizioni difficili di produzione e contributi d'estivazione destinati a zone ubicate nelle zone d'estivazione (art. 75 e 77 LAg).

Il versamento di contributi al paesaggio rurale è previsto nella nuova strategia per l'ulteriore sviluppo del sistema di pagamenti diretti al fine di salvaguardare l'apertura del paesaggio rurale. L'apertura delle superfici viene mantenuta coltivando le superfici agricole e alpestri su tutto il territorio; funge da base per la fornitura di altre prestazioni economiche di carattere generale. L'entità dei contributi dovrà essere misurata in modo da consentire una gestione minima che permetta di salvaguardare l'apertura del paesaggio rurale. I contributi saranno differenziati per zona e declività, a seconda delle difficoltà naturali³².

I contributi al paesaggio rurale dovranno essere stanziati anche per le zone d'estivazione, dove dovranno essere versati per carico normale e non vincolati alla superficie agricola utile. Tale contributo corrisponde in linea di principio al contributo d'estivazione attuale. Tenuto conto degli obiettivi stabiliti, versare pagamenti soltanto alle regioni alpine ubicate sotto il limite del bosco sarebbe logico ma difficilmente realizzabile. La promozione sulle superfici d'estivazione è volta a fornire un importante contributo di base alla gestione e alla salvaguardia dell'apertura delle

27 Priska Baur/Peter Bebi/Mario Gellrich/Gillian Rutherford, *WaSAlp – Waldausdehnung im Schweizer Alpenraum: Eine quantitative Analyse naturräumlicher und sozio-ökonomischer Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Agrarstrukturwandels* (Schlussbericht hrsg. v. der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft), Birmensdorf 2006, pag. 8.

28 *Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione del 10 novembre 2006 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati* (06.3635), pag. 5.

29 *Op. cit.*, pag. 124 e 164.

30 *Op. cit.*, pag. 166.

31 **RS 910.1**

32 *Op. cit.*, pag. 6.

superfici alpestri utilizzate. Inoltre, anche le zone d'estivazione potranno in futuro beneficiare di pagamenti diretti per la biodiversità e la qualità del paesaggio³³.

Sulla base della mozione 09.3973 «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano» il Consiglio federale sottoporà al Parlamento entro la fine del 2011 un messaggio relativo all'ulteriore sviluppo della politica agricola (Politica agricola 2014/17), in cui esprimerà un parere anche sulla gestione delle superfici agricole e alpestri e proporrà misure efficaci adeguate.

3.7.4 Protezione della natura e del paesaggio

Nella misura in cui il bosco si espande nei paesaggi degni di protezione o nei biotopi protetti occorre valutare se, oltre alla legislazione forestale, debbano essere adeguati anche gli strumenti di protezione previsti dalla legge federale del 1° luglio 1966³⁴ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN).

Il decespugliamento di biotopi costituisce una misura di cura per la quale secondo il diritto vigente sono versate indennità globali sulla base di accordi programmatici (art. 18d cpv. 1 LPN). Uno studio, pubblicato congiuntamente nel 2009 dall'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (WSL/FNP), Pro Natura e Forum Biodiversità Svizzera, ha fatto un raffronto fra i costi per la protezione efficace dei biotopi di importanza nazionale e i mezzi effettivamente stanziati dall'erario. Dallo studio è emerso che per garantire nella misura prevista dalla legislazione la cura e la protezione dei biotopi più pregiati della Svizzera sarebbe necessario raddoppiare i fondi pubblici stanziati attualmente. Fino a che punto i problemi causati dall'espansione indesiderata del bosco possano essere risolti modificando le priorità nella distribuzione dei fondi pubblici deve essere discusso nel quadro degli accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni. Un eventuale aumento dei crediti per il decespugliamento di biotopi di importanza nazionale, regionale e locale deve avvenire nel quadro del dibattito sul bilancio.

Per quanto riguarda i paesaggi degni di protezione, mancano basi decisionali fondate per poter valutare dove e fino a che punto l'espansione del bosco causa pregiudizi alla varietà e alla qualità di paesaggi attraenti. Attualmente, sulla base di un rapporto della Commissione della gestione (CdG), su mandato del Consiglio federale stanno per essere precisati gli obiettivi di protezione dei paesaggi iscritti nell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale. Per i parchi di importanza nazionale, gli obiettivi di sviluppo del paesaggio sono definiti concretamente nei rispettivi progetti di parco e di Carta relativa alla gestione e all'assicurazione della qualità del parco. Per i paesaggi rimanenti, la formulazione di obiettivi concreti di protezione e di sviluppo è di competenza dei Cantoni.

3.7.5 Opere idrauliche e rivitalizzazione

Nell'interesse della protezione contro le piene la realizzazione di misure edili può comportare dissodamenti lungo la zona riparia. Secondo la legge forestale vigente, ogni dissodamento va compensato in natura nella medesima regione. Il compenso in

³³ Op. cit., pag. 142.

³⁴ RS 451

natura può tuttavia porsi in contraddizione con l'obiettivo di protezione contro le piene. Poiché le esigenze stabilite dalla legislazione sulla sistemazione dei corsi d'acqua contemplano anche misure di rivalorizzazione (volte ad es. a conservare una vegetazione riparia stanziata o a favorirne la crescita) si propone ora di rinunciare al rimboschimento compensativo.

Più incisivo sarebbe qualificare le misure contro le piene come sostanzialmente conformi alla superficie boschiva, come è il caso, ad esempio, secondo l'articolo 4 lettera a dell'ordinanza sulle foreste per quanto riguarda l'impiego del suolo boschivo per piccoli edifici non forestali. In questo caso, l'obbligo di chiedere un'autorizzazione verrebbe abrogato. Una simile soluzione richiederebbe una base legale e, come già evidenziato sopra (n. 3.4), non sarebbe compatibile con gli obiettivi della proposta.

La concessione di un maggior spazio di manovra ai corsi d'acqua nell'ambito di rivitalizzazioni secondo l'articolo 38a della legge del 24 gennaio 1991³⁵ sulla protezione delle acque (LPAc) comporta l'erosione della zona boschiva confinante. In questi casi occorre esaminare se si è in presenza di un cambiamento delle finalità del suolo boschivo, il che corrisponderebbe a un dissodamento secondo l'articolo 4 LFo. I progetti volti a ripristinare la dinamica naturale di un corso d'acqua non costituiscono tuttavia un cambiamento delle finalità secondo l'articolo 4 LFo e non sono quindi soggetti a un permesso di dissodamento, purché siano adempiute le condizioni seguenti:

1. linee di intervento devono delimitare lo spazio naturale riservato ai corsi d'acqua;
2. nello spazio riservato ai corsi d'acqua non sono autorizzate altre utilizzazioni;
3. nello spazio riservato ai corsi d'acqua, le potenziali stazioni forestali in via di formazione vengono lasciate in balia dell'espansione naturale del bosco (in conformità con eventuali piani di sviluppo del bosco esistenti)³⁶.

Se le rivitalizzazioni prevedono per contro lavori edili è indicata una procedura analoga a quella applicata per la protezione contro le piene.

4 Commento alle singole disposizioni

4.1 Adeguamento della legge forestale

Capitolo 2: Protezione della foresta da interventi nocivi

Sezione 1: Dissodamento e accertamento del carattere forestale

Attualmente il 31 per cento della superficie della Svizzera è ricoperto da boschi. Dal 1870, ad eccezione del periodo delle due Guerre mondiali, la superficie forestale è aumentata in modo più o meno continuo, complessivamente di oltre il 50 per cento.

³⁵ RS **814.20**, articolo approvato l'11 dic. 2009 ma non ancora entrato in vigore.

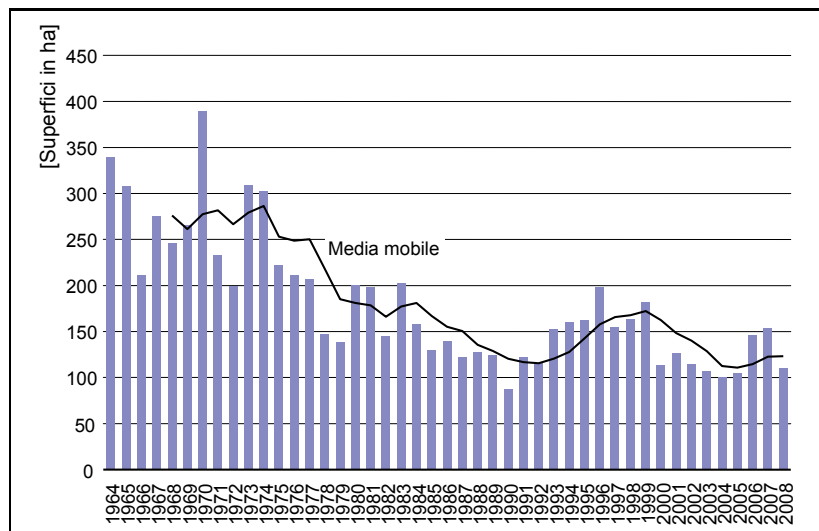
³⁶ Hochwasserschutz an Fließgewässern. Wegleitungen, edito dall'Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG), Berna, 2001, pag. 52. A seguito dell'elaborazione dell'iniziativa parlamentare 07.492 («Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua») è ora in corso la revisione della normativa sulla protezione delle acque.

Questo incremento è da ricondursi soprattutto all'abbandono delle attività agricole nelle regioni periferiche. Dall'Inventario forestale nazionale II si evince che nel 1995 la superficie forestale complessiva era pari a 12 340 chilometri quadrati, ossia un aumento pari a 476 chilometri quadrati o al 4 per cento rispetto al 1985³⁷. Sull'arco di questo periodo, la crescita della superficie forestale non è tuttavia stata uniforme, bensì più marcata nell'area alpina, dove il bosco conquista oggi le superfici agricole a scarso rendimento (espansione spontanea della superficie boschiva). Al contrario, nell'Altopiano e nei centri alpini (p. es. Zermatt), la superficie forestale è sottoposta, come in passato, a forti pressioni.

Nel corso dell'ultimo decennio sono stati dissodati in media circa 130 ettari l'anno di bosco, ossia lo 0,01 per cento della superficie forestale della Svizzera³⁸. Nello stesso periodo, l'incremento della superficie forestale è stato pari a circa lo 0,5 per cento l'anno. In termini di paragone, quindi, l'allentamento delle disposizioni in materia di rimboscimento compensativo influirà in maniera esigua sull'evoluzione delle superfici forestali.

Figura

Dissodamenti autorizzati in Svizzera (dal 1964 al 2008) ed evoluzione della media quinquennale (Fonte: Statistica federale dei dissodamenti)



Art. 7 Rimboscimento compensativo

Salvo per un'eccezione, in virtù della normativa vigente i dissodamenti devono sempre essere compensati in natura. Il tipo di rimboscimento compensativo da effet-

³⁷ Inventario Forestale Nazionale svizzero, Risultati del secondo inventario 1993–1995. Birmensdorf, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio.

³⁸ Negli ultimi 10 anni, il rimboscimento compensativo ha incluso il rimboscimento di circa 90 ettari nella stessa regione e il rimboscimento di circa 35 ettari in altre regioni. Sono inoltre stati adottati provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio.

tuare è stabilito in base al seguente ordine di priorità. In linea generale, i dissodamenti devono essere compensati dal rimboschimento di una superficie di dimensioni equivalenti situata nella stessa regione. In via eccezionale, il compenso in natura può essere effettuato in un'altra regione. Se ciò non fosse possibile, è ammesso adottare provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. L'ottemperanza di questo meccanismo consente anche un rimboschimento nelle regioni dove vi è una forte crescita del bosco o la protezione di superfici conquistate in modo naturale dal bosco.

La revisione proposta nell'ambito del rimboschimento compensativo corrisponde in parte già alla prassi in vigore. Poiché la realizzazione di rimboschimenti compensativi in un'altra regione ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 LFo può provocare un aumento delle superfici forestali in zone dove ciò è indesiderato, le autorità esecutive cantonali applicano già oggi in modo ampio l'articolo 7 capoverso 3 LFo relativo alla realizzazione eccezionale di provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio.

Capoverso 1: il compenso in natura *nella medesima regione* rimane, come finora, la regola generale. Secondo la normativa qui proposta, il compenso in natura dovrà essere effettuato soltanto con essenze stanziali. Il diritto vigente si limita a esigere *principalmente* delle essenze stanziali. Nel frattempo, nella pratica, si è imposta l'adeguatezza delle essenze stanziali utilizzate per il compenso in natura, la quale soddisfa l'articolo 1 capoverso 1 lettera b LFo, che prescrive l'obbligo di proteggere la foresta come ambiente naturale di vita.

Capoverso 2: il compenso in natura *in altra regione*, previsto dal diritto vigente, ha spesso comportato che regioni in cui la superficie forestale già aumenta fossero anche oggetto di rimboschimento. Siccome la ripartizione forestale non deve essere modificata a scapito delle regioni i cui boschi sono comunque sotto pressione, si propone di abrogare la regola del compenso in natura in altra regione. Ciò significa che questo livello della cascata dei provvedimenti di compensazione viene soppresso. I casi «classici», come il dissodamento in valle compensato mediante un rimboschimento in zone di montagna, non saranno quindi più possibili in futuro. L'abrogazione di questo tipo di compensazione consente da un lato di preservare la ripartizione attuale delle superfici forestali e, dall'altro, di non promuovere attivamente l'espansione indesiderata del bosco in zone periferiche.

Al fine di preservare le aree agricole privilegiate e le zone di pregio ecologico o paesistico particolare, secondo il presente progetto sarà possibile rinunciare non soltanto in casi eccezionali al compenso in natura, a condizione che vengano presi provvedimenti equivalenti con l'obiettivo di proteggere la natura e il paesaggio. Sono considerati *equivalenti* soltanto i provvedimenti che hanno un effetto durevole sulla diversità biologica del bosco o per la natura e il paesaggio. I provvedimenti ordinari relativi ai biotopi meritevoli di protezione secondo la LPN non rientrano in questa categoria. Può essere considerato equivalente anche un provvedimento più ampio che consente ai Cantoni di compensare più superfici dissodate di piccole dimensioni. Sono quindi possibili delle cosiddette soluzioni congiunte, come quelle adottate da vari Cantoni nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio per la realizzazione di misure di compensazione di piccoli interventi in biotopi. Quale valore indicativo per il corrispettivo in termini finanziari della misura di compensazione, si può considerare il carico finanziario teorico che sarebbe necessario per la realizzazione del compenso in natura da parte del richiedente.

Nella misura in cui i provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio sono ammessi al posto del compenso in natura nella stessa regione è necessario garantire che anche tali provvedimenti siano realizzati nella stessa regione al fine di rendere veramente efficace la compensazione.

Le aree agricole privilegiate includono in particolare superfici definite nel Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture del Consiglio federale. Delle *zone di pregio ecologico e paesistico* fanno parte segnatamente le zone di protezione del paesaggio e i biotopi protetti dal diritto federale o cantonale.

Una *minoranza* auspica che l'allentamento dell'obbligo di compenso in natura sia limitato alle *zone con superficie boschiva in crescita* al fine di impedire un aumento della pressione già esistente sulle aree boschive nelle zone come l'Altopiano.

Capoverso 3: se le fattispecie secondo il capoverso 3 lettere a–c sono soddisfatte è possibile rinunciare completamente al compenso in natura. I Cantoni sono invitati a fare uso di questa competenza in particolare nei casi in cui i progetti la cui realizzazione richiede un dissodamento costituiscono di per sé misure equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio ai sensi del capoverso 2.

Capoverso 3 lettera a: questa disposizione consente di allentare l'obbligo di compensare il dissodamento, in particolare nella zona alpina, dove il bosco ha guadagnato terreno a causa dell'abbandono delle attività agricole. Il bosco può espandersi in modo indesiderato, soprattutto nelle aree dove l'uomo ha rinunciato a un diverso utilizzo del suolo o in quelle che si inselvatichiscono a causa dell'abbandono delle attività agricole. Nel nuovo testo si prevede che, in caso di dissodamento di superfici conquistate dal bosco finalizzato al recupero di terreni agricoli, è possibile rinunciare al compenso in natura a condizione che il rimboschimento abbia meno di 30 anni. Il limite temporale è necessario in base all'obbligo costituzionale di conservare la superficie forestale. In questi casi, per l'accertamento del carattere forestale non deve essere impiegata alcuna procedura complessa; al contrario, sono sufficienti un'interpretazione delle fotografie aeree e un esame di singoli alberi.

Capoverso 3 lettera b: i provvedimenti di carattere edilizio destinati a garantire la protezione contro le piene si fondano sull'articolo 4 della legge federale del 21 giugno 1991³⁹ sulla sistemazione dei corsi d'acqua, mentre quelle per la rinaturazione dei corsi d'acqua sull'articolo 38a della legge federale del 24 gennaio 1991⁴⁰ sulla protezione delle acque. Detti provvedimenti soddisfano i requisiti del dissodamento. Spesso i provvedimenti di valorizzazione richiesti dalla legge possono essere considerati provvedimenti equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio, e soddisfano quindi in modo sufficiente la condizione di rimboschimento compensativo.

Capoverso 3 lettera c: in rari casi, un dissodamento può rivelarsi necessario per valorizzare un biotopo d'importanza nazionale, regionale o locale, come ad esempio il decespugliamento di una palude bassa. Anche in questi casi, la valorizzazione di biotopi effettuata mediante il dissodamento potrà essere in generale considerata alla stregua di un provvedimento a favore della protezione della natura e del paesaggio.

Capoverso 4: per garantire sul lungo periodo la conservazione dei terreni coltivati recuperati senza l'obbligo di rimboschimento compensativo e per impedire che siano

³⁹ RS 721.100

⁴⁰ RS 814.20

successivamente destinati a un altro utilizzo, ad esempio come terreno edificabile, nel Registro fondiario verrà iscritto un obbligo di rimboschimento compensativo a posteriori in caso di cambiamento di destinazione entro il periodo di 30 anni dal dissodamento.

Art. 8 Tassa di compensazione

La tassa di compensazione ai sensi dell'attuale articolo 8 viene riscossa sulla differenza tra la compensazione effettuata e il compenso in natura di valore uguale. Tenuto conto delle modifiche apportate all'articolo 7, l'articolo 8 può essere abrogato e, quindi, il sistema di compensazione del dissodamento viene ulteriormente semplificato. Secondo il nuovo articolo 7 è consentito effettuare un compenso in natura o un rimboschimento compensativo equivalente sotto forma di provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio, oppure rinunciare completamente a una compensazione. Il requisito dell'equivalenza autorizza le autorità esecutive a imporre al richiedente il versamento totale o parziale di un contributo finanziario a favore di un più ampio progetto di provvedimenti di compensazione determinato.

Art. 10 Accertamento del carattere forestale

Capoverso 2: secondo questo capoverso la definizione dinamica della foresta potrà essere soppressa anche per quanto riguarda le aree al di fuori delle zone edificabili in cui i Cantoni vogliono impedire un aumento della superficie forestale, e sostituita con un margine statico della foresta. A tal fine i Cantoni dovranno designare le zone nelle quali l'espansione futura della superficie forestale è indesiderata. Questa designazione dovrà essere effettuata nell'ambito dei piani direttori. Salvo disposizioni diverse dei Cantoni, spetterà poi alle autorità competenti per la pianificazione dell'utilizzazione decidere in via definitiva in quale parte del territorio comunale si intendono definire margini statici della foresta anche al di fuori della zona edificabile. In tutti i casi, l'autorità cantonale competente dovrà stabilire i margini attuali della foresta nel quadro dell'accertamento del carattere forestale. I margini statici della foresta così fissati saranno infine inseriti a livello di parcella nei piani di utilizzazione.

L'aumento della superficie forestale è considerato indesiderato se rende molto difficile la realizzazione degli obiettivi di pianificazione del territorio. I criteri del quadro cantonale per la designazione delle zone che presentano un aumento indesiderato del bosco devono essere sanciti nell'ordinanza sulle foreste.

Una *minoranza* auspica mantenere la vigente forma di margine statico della foresta e impedire che la definizione dinamica di foresta possa essere limitata al di fuori delle zone edificabili.

Sezione 2: Foreste e pianificazione del territorio

Art. 13 Delimitazione tra foreste e zone di utilizzazione

Capoverso 1: la regolamentazione introdotta con la legge forestale del 1991 secondo la quale le foreste inserite nei piani di utilizzazione devono essere separate in modo vincolante dalle zone edificabili, si è confermata nella pratica e deve quindi essere

estesa. Conformemente alla procedura descritta nell'articolo 10 LFO, i margini statici della foresta possono essere integrati a livello parcellare nei piani di utilizzazione anche al di fuori delle zone edificabili, se si intende impedire un avanzamento spontaneo della foresta in determinate aree. I nuovi popolamenti al di fuori di questi margini non sono considerati foreste nel senso giuridico del termine e possono quindi essere eliminati in futuro senza dover richiedere un'autorizzazione di dissodamento. La zona può quindi essere riportata all'utilizzazione prevista nel relativo piano. Questo allentamento permette di frenare il continuo avanzamento della superficie boschiva e consente uno sviluppo ottimale del paesaggio.

Nell'ordinanza sulle foreste saranno definiti i criteri che consentono di determinare le zone con avanzamento spontaneo indesiderato della superficie boschiva.

Capoverso 2: la presente disposizione non viene modificata. I nuovi popolamenti al di fuori dei margini della foresta non sono considerati foreste e non beneficiano di protezione. In casi eccezionali, le siepi e i boschetti campestri possono essere protetti secondo la legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio. Spetta ai Cantoni determinare se un singolo popolamento spontaneo va effettivamente definito come degno di protezione e adottare i relativi provvedimenti di protezione e conservazione.

Capoverso 3: i Cantoni devono poter ridefinire i margini statici della foresta, nell'ambito della revisione dei piani di utilizzazione, nei casi in cui le condizioni reali siano mutate in modo sostanziale. La possibilità di nuova definizione dei margini della foresta è necessaria per il rispetto della sicurezza giuridica. I margini della foresta devono, fino a un determinato grado, corrispondere alle condizioni reali. Notevoli problemi per il nuovo regime di foresta creato *de facto* insorgono se, una volta definiti margini statici, i popolamenti crescono spontaneamente su un'area più estesa senza venire riattribuiti per diverse generazioni: ad esempio, a un siffatto nuovo popolamento che svolgesse una funzione di protezione non si potrebbe applicare la nuova regolamentazione relativa alla gestione e alla promozione del bosco di protezione secondo la legge forestale. In simili casi è opportuno che i Cantoni possano ridefinire i margini statici della foresta.

4.2 Adeguamento della legge sulla pianificazione del territorio

La prima tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (10.019 Legge sulla pianificazione del territorio. Revisione parziale), attualmente in fase di deliberazione parlamentare, è volta in primis alla gestione e alla limitazione dell'espansione degli insediamenti urbani. Gli insediamenti devono innanzitutto svilupparsi in modo centripeto, per poi espandersi verso l'esterno. In tal modo possono essere risparmiate aree agricole privilegiate. Inoltre, si riduce la pressione sulle aree boschive. Secondo il relativo messaggio e disegno⁴¹ sono importanti le disposizioni illustrate qui di seguito.

L'articolo 8a definisce il contenuto minimo dei piani direttori nell'ambito degli insediamenti, in particolare le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone, le misure atte a garantire il coordinamento regionale della

⁴¹ FF 2010 931 965

loro espansione, come pure le misure finalizzate a uno sviluppo centripeto e di elevata qualità degli insediamenti.

L'articolo 15 viene precisato: il nuovo testo impone un coordinamento intercomunale nell'ambito dell'azzonamento e definisce requisiti più severi per nuovi azzonamenti.

Secondo l'articolo 15a, per garantire l'entrata effettiva sul mercato delle zone edificabili i Cantoni sono tenuti a frazionare il terreno edificabile.

Secondo l'articolo 37b i Cantoni devono adeguare i loro piani direttori entro cinque anni. Durante tale periodo gli azzonamenti sono consentiti nella misura in cui non venga aumentata la superficie complessiva delle zone edificabili delimitate con decisione cresciuta in giudicato. In seguito è applicato un divieto di azzonamento fintantoché il Cantone non abbia ottenuto l'approvazione dell'adeguamento del piano direttore da parte del Consiglio federale.

Nel quadro della prima tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio, la Commissione intende concretizzare anche le disposizioni relative al prelievo sul valore aggiunto (art. 5 cpv. 1 LPT) affinché i Cantoni debbano applicare una tassa di compensazione pari ad almeno un quarto del valore aggiunto derivante dalla pianificazione nel caso in cui il suolo venga attribuito a una zona edificabile.

Nel quadro della seconda tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio sarà discusso il tema della protezione e dell'utilizzazione del suolo. Il rapporto fra la pianificazione del territorio e la foresta deve essere esaminato in modo approfondito, come pure la questione della protezione delle terre coltivate, attribuendo la necessaria importanza alla protezione del terreno agricolo – in particolare la migliore protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (cfr. n. 3.7.2).

4.3 Adeguamento della legge sull'agricoltura

In relazione alla prossima revisione della legge federale sull'agricoltura nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della politica agraria (Politica agraria 2014/17), il Consiglio federale elaborerà un messaggio entro la fine del 2011. Considerando tra l'altro la mozione 09.3973 (CET-S) «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano», la promozione dell'agricoltura dovrebbe in particolare perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia del paesaggio rurale mantenendone l'apertura;
- conservazione e promozione della biodiversità;
- conservazione, promozione e ulteriore sviluppo di paesaggi rurali variegati.

La Commissione analizzerà a tempo debito queste proposte in relazione al coordinamento con una soluzione integrata per la flessibilizzazione della politica in materia di superfici boschive conformemente alla presente iniziativa parlamentare 09.474 e formulerà, se del caso, proposte di correzione.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

I previsti adeguamenti della legge forestale non avranno nessuna ripercussione sull'Amministrazione federale né a livello finanziario né sull'effettivo del personale. Per contro, il fabbisogno a livello di Cantoni potrebbe aumentare se si dovesse fare uso delle possibilità di delimitazione di margini statici della foresta rispetto agli spazi aperti. I Cantoni fissano l'entità delle procedure da applicare a tal fine. Considerate le tecnologie odierne di rilevamento e gestione elettronica dei dati (soprattutto GPS e valutazione delle fotografie aeree), i costi supplementari per i Cantoni saranno presumibilmente di lieve entità.

Non sono ancora chiare le ripercussioni che derivano dai prospettati interventi in sede di pianificazione del territorio. L'entità di questi costi sarà appurata nel quadro delle due tappe di revisione della legge sulla pianificazione del territorio.

5.2 Capacità d'esecuzione

Le previste modifiche non pongono problemi di attuazione. La nuova serie di misure di rimboscimento compensativo consente ai Cantoni di adottare l'articolo 7 LFo tenendo più equamente conto delle condizioni reali. Per determinare in quali casi si è in presenza di un'estensione boschiva cresciuta spontaneamente negli ultimi 30 anni (art. 7 cpv. 3 lett. a LFo) è sufficiente interpretare le fotografie aeree ed esaminare singoli alberi. La definizione dei margini della foresta al di fuori delle zone edificabili secondo gli articoli 10 e 13 LFo avviene in un primo tempo mediante una designazione nel piano direttore cantonale delle aree in cui non si desidera in futuro un'espansione della superficie boschiva. In un secondo tempo i margini della foresta vengono definiti nel quadro delle comprovate procedure di accertamento del carattere forestale e quindi integrati a livello parcellare nei piani di utilizzazione. Nell'ambito di uno studio pilota svolto nel Canton Vallese sono stati elaborati un metodo e una guida che consentono di determinare le zone con un'espansione indesiderata della superficie boschiva. Tali basi possono essere utili anche agli altri Cantoni.

5.3 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni significative in quanto viene mantenuto il principio del divieto di dissodamento (art. 4 e 5 LFo) e la definizione di foresta (art. 2 LFo).

6 Relazione con il diritto europeo

I Paesi membri dell'Unione europea (UE) sono competenti nell'ambito della politica forestale all'interno della zona UE. In particolare, l'UE non ha finora legiferato nell'ambito della politica delle superfici boschive. Dal diritto internazionale non

derivano quindi impegni per la Svizzera incompatibili con le modifiche di legge proposte.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si basa sull'articolo 77 della Costituzione federale secondo il quale la Confederazione provvede affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative; a tal fine l'articolo costituzionale attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare principi sulla protezione delle foreste e promuovere provvedimenti per la conservazione delle foreste.

7.2 Delega di competenze legislative

La presente revisione parziale della legge forestale non introduce nessuna nuova norma di delega per l'emanazione di normative d'attuazione. Conformemente alle modifiche degli articoli 7, 10 e 13 LFo, il Consiglio federale emana, nell'ordinanza sulle foreste, le necessarie prescrizioni d'esecuzione nell'ambito delle sue competenze (art. 49 cpv. 3 LFo).

7.3 Forma dell'atto

Trattandosi di disposizioni importanti che contengono norme di diritto, con ripercussioni ad esempio sui diritti e gli obblighi dei proprietari fondiari e dei progettisti, esse sono emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.).

