

14.046

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sulle foreste**

del 21 maggio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di revisione della legge federale sulle foreste.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2001 | P | 01.3628 | Strade forestali e rurali. Partecipazione della Confederazione ai lavori di risanamento (N 14.12.01, Lustenberger) |
| 2010 | M | 10.3124 | Gestione del bosco a favore del clima invece di obiettivi esagerati per la creazione di riserve naturali (N 18.06.10, Flückiger-Bäni; S 16.06.11) |

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

21 maggio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Gli attuali sviluppi, quali il rischio legato agli organismi nocivi pericolosi, i cambiamenti climatici, l'utilizzo carente del legno e la situazione economica difficile dei proprietari di foreste e delle aziende forestali, pongono la politica forestale svizzera di fronte a sfide importanti. Affinché le funzioni della foresta e la sua gestione sostenibile siano garantite anche in futuro, la legge federale del 1991 sulle foreste deve essere adeguata in modo mirato alle mutate condizioni quadro.

Situazione iniziale

Nel 2008 il Parlamento ha deciso di non entrare in materia sulla revisione estesa della legge forestale proposta all'epoca dal Consiglio federale. Talune cerchie temevano che fosse indebolita la forte protezione della foresta (liberalizzazione), mentre altre si opponevano alle previste modifiche nelle prescrizioni in materia di gestione. Determinante per la decisione di non entrare in materia è stato il ritiro, annunciato dai suoi autori, dell'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera», che aveva proposto alcuni di questi timori.

Nel 2011 il Consiglio federale ha approvato la Politica forestale 2020, che sostituisce quello che fino ad allora era stata la base della politica forestale, il Programma forestale (PF-CH), risalente al 2004. Nella Politica forestale 2020 sono affrontate in particolare le sfide costituite dai cambiamenti climatici. Così, ad esempio, la foresta e la sua gestione devono contribuire a mitigare l'impatto di tali cambiamenti, favorendo un'utilizzazione accresciuta e ottimale del legno quale risorsa rinnovabile. Ulteriori obiettivi della Politica forestale 2020 che richiedono un'integrazione mirata della legge sulle foreste sono l'adeguamento ai cambiamenti climatici e la protezione contro i pericoli biotici.

Il tema della biodiversità nella foresta, contemplato anch'esso nella Politica forestale 2020, è inoltre trattato nell'approccio globale della Strategia Biodiversità Svizzera, approvata il 25 aprile 2012 dal Consiglio federale. In un piano d'azione concretizza gli obiettivi e i provvedimenti della Strategia Biodiversità e illustra il fabbisogno finanziario supplementare, fra l'altro anche nell'ambito della biodiversità forestale. La problematica dell'espansione della superficie forestale è stata affrontata dall'iniziativa commissionale «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» della CAPTE-S. Le rispettive modifiche della legge forestale sono state decise nella primavera del 2012 e sono entrate in vigore il 1° luglio 2013 contestualmente alla modifica dell'ordinanza forestale.

Contenuto del disegno

In generale, la legge forestale del 4 ottobre 1991 ha dato prova di efficacia. Il disegno non contempla i contenuti più controversi della proposta di modifica del 2008: la soluzione di problemi come l'espansione della superficie forestale e la garanzia della selvicoltura naturalistica grazie a nuove prescrizioni in materia di gestione. Come summenzionato, nel frattempo le disposizioni riguardanti la superfi-

cie forestale sono state sottoposte a revisione. Il disegno contiene soltanto modifiche per attuare i principali obiettivi della Politica forestale 2020:

- i pericoli biotici per il bosco, dovuti per esempio a parassiti importati come il tarlo asiatico del fusto o il cinipide galligeno del castagno, sono in aumento, ad esempio a causa della forte crescita del traffico merci internazionale. Simili parassiti possono pregiudicare in modo grave le prestazioni della foresta e mettere in grave pericolo quest'ultima nelle sue funzioni. La normativa vigente, volta a prevenire e a combattere i pericoli biotici, è in parte lacunosa e perciò insufficiente per combattere o gestire adeguatamente i pericoli biotici. Laddove necessario, verrà completata, resa concreta e sancita a livello legislativo. Viene inoltre reso possibile il finanziamento, urgentemente necessario, delle misure di prevenzione e di lotta al di fuori delle foreste di protezione, revocando così in questo settore la distinzione che si opera nell'ambito del diritto ai sussidi tra le foreste di protezione e le foreste non di protezione;*
- la rapidità dei cambiamenti climatici rischia di rendere difficili i processi di adattamento naturali nella foresta. In particolare, nella foresta di protezione, ma anche in altre aree forestali sono perciò necessarie misure di adattamento quali una cura dei giovani popolamenti ulteriormente sviluppata e la rigenerazione anticipata di popolamenti instabili, per garantire a lungo termine e in modo sostenibile le prestazioni della foresta. A tale scopo occorre una partecipazione finanziaria della Confederazione;*
- da decenni, il bosco svizzero è utilizzato in misura inferiore alla sua crescita. Poiché le riserve di legname delle foreste svizzere sono tra le più elevate d'Europa, un maggiore utilizzo del legno in quanto materia prima indigena e vettore energetico è utile e auspicato sotto il profilo della politica energetica e climatica ma è anche necessario per garantire una gestione sostenibile delle foreste. Con una nuova disposizione per promuovere il legno sono perciò migliorate le condizioni quadro dell'utilizzazione del legno;*
- gli sviluppi nel campo della formazione professionale superiore hanno fatto sì che i requisiti per le assunzioni nel servizio forestale pubblico non siano più al passo con i tempi e debbano essere adeguati. Il cosiddetto certificato di eleggibilità sarà abolito. Questa richiesta è stata avanzata da varie cerchie nell'ambito della procedura di consultazione ed è una pendenza risalente al disegno di modifica del 2008.*

Nel presente disegno sono inoltre ripresi adeguamenti formali che migliorano l'armonizzazione con altre legislazioni. È inoltre presentata una modifica nel settore della sicurezza sul lavoro, volta a dar seguito a un esame voluto dal Consiglio federale in relazione al suo messaggio concernente l'uragano Lothar. La modifica era incontestata nel disegno del 2008 ma è poi rimasta in sospeso a motivo della decisione di non entrata in materia del Parlamento.

Indice

Compendio	4238
1 Punti essenziali del progetto	4242
1.1 Situazione iniziale	4242
1.1.1 La modifica della legge forestale del 2008	4242
1.1.2 I motivi della non entrata in materia	4242
1.1.3 Modifiche della legge forestale dal 2008	4243
1.2 I cambiamenti proposti nel quadro della Politica forestale 2020	4243
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	4246
1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze	4248
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	4249
1.6 Attuazione	4249
1.7 Interventi parlamentari	4250
2 Commenti ai singoli articoli	4251
2.1 Capitolo 2: Protezione della foresta da interventi nocivi	4251
2.1.1 Sezione 1: Dissodamento e accertamento del carattere forestale	4251
2.1.2 Sezione 4: Protezione della foresta da altri interventi nocivi	4251
2.2 Capitolo 3: Protezione dalle catastrofi naturali	4253
2.3 Capitolo 4: Cura e utilizzazione della foresta	4253
2.3.1 Sezione 1: Gestione della foresta	4253
2.3.2 Sezione 2: Prevenzione e riparazione dei danni alle foreste	4254
2.3.3 Cambiamenti climatici	4259
2.4 Capitolo 5: Provvedimenti promozionali	4260
2.4.1 Sezione 1: Formazione professionale, consulenza, ricerca e raccolta di dati	4260
2.4.2 Sezione 1a: Promozione del legno	4261
2.4.3 Sezione 2: Finanziamento	4263
2.5 Capitolo 7: Procedura ed esecuzione	4268
2.5.1 Sezione 1: Procedura	4268
2.5.2 Sezione 2: Esecuzione	4269
2.6 Capitolo 8: Disposizioni finali	4271
3 Ripercussioni	4273
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	4273
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	4273
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	4274
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	4275
3.3 Ripercussioni per l'economia	4276
3.3.1 Prevenzione e lotta contro i pericoli biotici	4276
3.3.2 Adattamento ai cambiamenti climatici	4277
3.3.3 Promozione del legno	4277

3.4	Ripercussioni per la società	4278
3.5	Ripercussioni per l'ambiente	4278
4	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	4278
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	4278
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	4279
4.2.1	Politica forestale 2020	4279
4.2.2	Strategia Biodiversità Svizzera	4279
4.2.3	Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015	4280
4.2.4	Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera	4280
5	Aspetti giuridici	4281
5.1	Costituzionalità e legalità	4281
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4281
5.3	Forma dell'atto	4282
5.4	Subordinazione al freno alle spese	4282
5.5	Conformità alla legge sui sussidi	4283
5.6	Delega di competenze legislative	4283
5.7	Protezione dei dati	4283
	Legge federale sulle foreste (Legge forestale, LFo) (Disegno)	4285

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 La modifica della legge forestale del 2008

Nel 2008 il Parlamento ha deciso di non entrare in materia sulla modifica della legge forestale del 4 ottobre 1991¹ (LFo) proposta dal Consiglio federale e contrapposta quale controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera». Tale disegno, elaborato sulla base del Programma forestale svizzero 2004, conteneva principalmente i seguenti punti²:

- la possibilità di definire i margini statici della foresta anche esternamente alle zone edificabili e la flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo,
- la definizione di funzioni prioritarie per la foresta e
- modifiche delle prescrizioni in materia di gestione.

Il disegno prevedeva anche altre modifiche della legge forestale, come ad esempio l'indennizzo della capacità di assorbimento di CO₂ del bosco svizzero ai proprietari di foreste, l'introduzione di una denominazione d'origine protetta (DOP) per il legno, una modifica degli articoli relativi alla formazione e una nuova disposizione per incrementare la sicurezza sul lavoro. Dopo la decisione di non entrata in materia del Parlamento, l'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» è stata ritirata dai suoi autori.

1.1.2 I motivi della non entrata in materia

Sebbene il disegno di modifica della legge forestale del 2008 fosse sostenuto dai Cantoni, rappresentati dalla Conferenza dei direttori forestali cantonali, le decisioni di non entrata in materia del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sono state nette. I motivi risiedevano, da un lato, nel fatto che, a causa dei margini statici della foresta e dell'attenuazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo, talune cerchie temevano un allentamento della protezione totale della foresta, mentre altre si opponevano alle nuove prescrizioni previste in materia di gestione, volte a garantire la selvicoltura naturalistica. Dall'altro, il segnale lanciato dai promotori dell'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera», secondo cui essa sarebbe stata presumibilmente ritirata nel caso di non entrata in materia del Parlamento sulla revisione di legge, ha notevolmente contribuito alle decisioni di non entrata in materia³.

¹ RS 921.0

² FF 2007 3493 segg.

³ Intervento del portavoce della CAPTE-N; Boll. Uff. 2007 N 1820.

1.1.3 Modifiche della legge forestale dal 2008

Nel corso del dibattito parlamentare sulla modifica della legge forestale del 2008, da più parti è stato fatto notare che, nonostante la non entrata in materia, vi è una certa necessità di modifica della legge forestale. Il Parlamento ha inoltre completato il programma di legislatura 2007–2011 con il «disbrigo dei dossier pendenti in materia di politica forestale»⁴.

In seguito è stata ripresa, quale prima tematica, la possibilità di definire i margini statici della foresta anche esternamente alle zone edificabili, inclusa la flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo, che era stata parte del disegno del 2008. Il 16 marzo 2012, basandosi sull'iniziativa commissionale «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» (09.474) della CAPTE-S, l'Assemblea federale ha deciso una corrispondente modifica della legge forestale⁵. Essa contiene una flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo (art. 7 cpv. 2 e 3 LFo) e la possibilità, nelle regioni nelle quali si intende impedire una crescita della superficie forestale, di definire un margine statico della foresta anche esternamente alle zone edificabili (art. 10 cpv. 2 LFo). Questa modifica della legge forestale è entrata in vigore il 1° luglio 2013, insieme a quella dell'ordinanza sulle foreste.

Successivamente, in seguito alla mozione 08.3247 «Protezione DOP/IGP per i prodotti forestali», la discussione politica ha riproposto la questione della denominazione d'origine protetta (DOP) per il legno. Una pertinente integrazione della legge forestale (art. 41a LFo) è stata decisa dal Parlamento il 21 giugno 2013 nell'ambito della modifica della legge sulla protezione dei marchi (parte del Progetto «Swissness») (modifiche del diritto vigente).

1.2 I cambiamenti proposti nel quadro della Politica forestale 2020

Approvata dal Consiglio federale il 31 agosto 2011 e pubblicata nel Foglio federale, la Politica forestale 2020⁶ menziona quali sfide principali per l'attuale Politica forestale lo sfruttamento del potenziale di legno disponibile, la fornitura delle prestazioni della foresta in favore della protezione del clima e l'adeguamento del bosco ai cambiamenti climatici, l'adempimento della funzione di protezione da parte del bosco, la protezione della biodiversità, la conservazione della superficie forestale e l'aumento dei pericoli biotici.

La biodiversità nella foresta, contemplata nella Politica forestale 2020, è anche un argomento trattato dalla più ampia Strategia Biodiversità Svizzera, approvata dal Consiglio federale il 25 aprile 2012⁷. In un piano d'azione si concretizzano gli obiettivi e i provvedimenti della Strategia Biodiversità e si stabilisce il fabbisogno

⁴ FF 2008 7474. Cfr. Boll. Uff. 2008 S 262: conformemente all'intervento Hess, sono da considerarsi dossier pendenti in materia di politica forestale i dissodamenti in zone di montagna con un forte aumento della superficie boschiva, i diritti relativi ai pozzi di carbonio, gli allacciamenti forestali in montagna e la revisione delle soluzioni cantonali con i crediti d'investimento.

⁵ FF 2012 3061

⁶ FF 2011 7753

⁷ FF 2012 6445

finanziario supplementare fra l'altro nel settore della biodiversità forestale. Sul versante della legge forestale, la problematica dell'espansione della superficie forestale è stata risolta con le nuove disposizioni ai sensi dall'iniziativa commissionale «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» della CAPTE-S. Le relative modifiche della legge forestale sono state decise nella primavera del 2012⁸ e sono entrate in vigore il 1° luglio 2013 insieme alla modifica dell'ordinanza sulle foreste.

I seguenti obiettivi della Politica forestale 2020 possono essere realizzati soltanto con una modifica mirata della legge forestale: lo sfruttamento del potenziale di legno disponibile, l'adattamento della foresta ai cambiamenti climatici (compresa la foresta di protezione) e la protezione della foresta da pericoli biotici.

In generale, la legge forestale del 4 ottobre 1991 ha dato prova di efficacia. I contenuti più controversi della proposta di modifica del 2008, ovvero la soluzione di problemi legati all'espansione della superficie forestale e la garanzia della selvicoltura rispettosa della natura grazie a nuove prescrizioni in materia di gestione, sono stati esclusi. Nel frattempo, le disposizioni riguardanti la superficie forestale sono già state sottoposte a revisione. Si procederà a modifiche soltanto laddove risultino imprescindibili per l'attuazione dei principali obiettivi della Politica forestale 2020 o per ragioni formali. Principalmente, sono proposti i seguenti adeguamenti.

Promozione del legno: da decenni il bosco svizzero è utilizzato in misura inferiore alla sua capacità di rigenerazione. Poiché le riserve di legname delle foreste svizzere sono tra le più elevate d'Europa, un maggiore utilizzo del legno quale materia prima indigena e vettore energetico è utile e auspicato sotto il profilo della politica energetica e climatica ma anche necessario per garantire una gestione sostenibile delle foreste. Un maggiore utilizzo del legno non si contrappone a un'elevata biodiversità nella foresta, ma favorisce preziose sinergie (p. es. boschi radi ricchi di specie, mosaico di popolamenti). Con una nuova disposizione per promuovere il legno (art. 34a) si crea una base legislativa duratura per prorogare il piano d'azione Legno e, di conseguenza, si migliorano le condizioni quadro della sua utilizzazione. Il nostro Collegio rinuncia per contro a promuovere strutture di raccordo al di fuori delle foreste di protezione (ottimizzazione e adeguamento alla moderna tecnica di raccolta del legname). Quanto all'impiego di legno indigeno negli acquisti degli enti pubblici, in attuazione dell'iniziativa commissionale della CAPTE (12.477), a livello amministrativo saranno verificate ed eventualmente adeguate le condizioni dei bandi.

Adattamento ai cambiamenti climatici: la rapidità dei cambiamenti climatici rischia di mettere a dura prova i processi di adattamento naturali nella foresta. Nell'intera foresta e, in particolare, nella foresta di protezione occorrono perciò misure di adattamento con un orientamento a lungo termine, quali la rinnovazione anticipata di popolamenti instabili e la cura dei giovani popolamenti adattata, nonché una corrispettiva promozione finanziaria da parte della Confederazione. I provvedimenti rafforzeranno la capacità della foresta di adempiere le sue funzioni in maniera duratura anche in condizioni climatiche mutate (art. 28a cpv. 1).

Prevenzione e lotta contro i pericoli biotici: i pericoli biotici per il bosco, ad esempio dovuti a parassiti importati come il tarlo asiatico del fusto o il cinipide galligeno del castagno, sono in aumento, segnatamente a causa della forte crescita del traffico

merci internazionale. Simili parassiti possono pregiudicare le prestazioni della foresta e mettere in grave pericolo quest'ultima nelle sue funzioni. La normativa vigente è in parte lacunosa e come tale insufficiente per combattere o gestire adeguatamente i pericoli biotici. Con i cambiamenti proposti della sezione «Prevenzione e riparazione dei danni alle foreste», laddove necessario l'attuale normativa per prevenire e combattere i pericoli biotici sarà completata, concretizzata e sancita a livello legislativo conformemente agli articoli 26 e 27 LFo e all'ordinanza del 27 ottobre 2010⁹ sulla protezione dei vegetali (OPV). Inoltre, con il nuovo articolo 37a LFo viene reso possibile il finanziamento, urgentemente necessario, delle misure di prevenzione e di lotta al di fuori delle foreste di protezione, revocando così in questo settore la distinzione che si opera nell'ambito del diritto ai sussidi tra foresta di protezione e foresta non di protezione.

Compiti formativi della Confederazione: gli sviluppi nel campo della formazione professionale superiore hanno fatto sì che i requisiti stabiliti dalla legge forestale sulle assunzioni nel servizio forestale pubblico non siano più al passo con i tempi e debbano essere adeguati. Va perciò abolito il cosiddetto certificato di eleggibilità (art. 29 cpv. 3 LFo), che risale ai tempi dello statuto di funzionario e della verifica della reputazione connessa a tale statuto. Oltre a comprovate competenze professionali in ambito forestale, continueranno a essere mantenute quale criterio di qualità per le assunzioni nel servizio forestale pubblico (art. 29 cpv. 2) anche le esperienze pratiche, le quali costituivano un aspetto centrale nell'ottenimento dell'eleggibilità. La richiesta di abolire il certificato di eleggibilità è stata avanzata da varie cerchie nell'ambito della procedura di consultazione ed è, parimenti, una pendenza risalente al disegno di modifica del 2008.

Altri adeguamenti: nel disegno sono poi ripresi adeguamenti formali che migliorano l'armonizzazione con altre legislazioni. È inoltre presentata una modifica nel settore della sicurezza sul lavoro, volta a dar seguito a un esame voluto dal nostro Collegio in relazione al messaggio sull'uragano Lothar. La modifica era incontestata nel disegno del 2008 ma è rimasta in sospenso in seguito alla decisione di non entrata in materia presa dal Parlamento.

Secondo la Politica forestale 2020¹⁰ e in base alla risposta del Consiglio federale alla mozione 11.4164 «Costituzione di un fondo per il clima e per il bosco» sono state esaminate possibili soluzioni per indennizzare e, in futuro, migliorare la prestazione in favore del clima fornita gratuitamente dai proprietari delle foreste. A tal fine sono state esaminate diverse fonti di finanziamento (parte dei proventi della tassa sul CO₂ secondo l'art. 29 segg. della legge del 23 dicembre 2011¹¹ sul CO₂, il ricavo delle aste annuali di diritti di emissioni acquistati dalle imprese che partecipano secondo l'art. 15 della legge sul CO₂ al sistema di scambio di quote di emissioni, come pure le penali da sanzioni secondo gli art. 21 cpv. 1 e 28 cpv. 1 della legge sul CO₂). Respingiamo tuttavia questa misura per considerazioni di politica finanziaria.

Dopo un esame approfondito, occorre rispondere negativamente alla questione sollevata nella Politica forestale 2020¹² circa un adattamento sul piano giuridico per quanto riguarda i rischi di responsabilità dei proprietari di foreste nel caso di pericoli tipici legati al bosco. Una modifica dell'attuale sistema di responsabilità (art. 41, 55

⁹ RS 916.20

¹⁰ FF 2011 7763

¹¹ RS 641.71

¹² FF 2011 7753 7767

e 58 CO¹³, art. 679 e 684 CC¹⁴ e altre basi della responsabilità) sposterebbe i rischi di responsabilità in modo unilaterale o a carico dei proprietari di foreste o degli utenti del bosco; un completamento inerente alla responsabilità civile dell'articolo 699 CC, che (tra l'altro) disciplina il libero accesso alla foresta, condurrebbe a problemi di delimitazione rispetto alle norme in materia di responsabilità vigenti e non fornirebbe quindi una maggiore certezza del diritto. Una maggiore certezza del diritto non sarebbe necessariamente conseguita nemmeno con la sola precisazione del sistema di responsabilità; in particolare non sarebbero disponibili per un elenco esaustivo né i pericoli tipici legati al bosco né eventuali obblighi di diligenza e di condotta legati al bosco.

Sulla base di un esame dell'efficacia svolto nel 2003 dal Controllo federale delle finanze, è stata esaminata una centralizzazione presso la Confederazione del credito d'investimento (art. 40 LFO). Secondo noi, la vigente esecuzione decentralizzata affidata ai Cantoni offre maggiori vantaggi. Pertanto si rinuncia alla centralizzazione.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il disegno si basa sulla Politica forestale 2020, approvata il 31 agosto 2011 dal Consiglio federale, che ha sostituito quella che fino ad allora era stata la base della politica forestale, il Programma forestale (PF-CH) del 2004. Occorrono adeguamenti di legge per attuare i seguenti tre degli undici obiettivi¹⁵ definiti dalla Politica forestale 2020:

- la protezione dagli organismi nocivi;
- i cambiamenti climatici (adattamento);
- lo sfruttamento sostenibile del potenziale di legno disponibile.

Questi obiettivi non sono contemplati nella legge forestale (cambiamenti climatici) oppure non lo sono a sufficienza (sfruttamento del potenziale di legno disponibile e protezione dagli organismi nocivi). La loro attuazione richiede in particolare anche sufficienti mezzi finanziari (protezione dagli organismi nocivi e adattamento ai cambiamenti climatici).

Senza migliorare la prevenzione e la lotta contro i pericoli biotici sussiste il pericolo che le prestazioni della foresta di protezione siano minate in misura crescente da organismi nocivi (che spesso si riproducono al di fuori della foresta di protezione). Sarebbero messe a rischio anche ulteriori prestazioni del bosco (p. es. la produzione di legname, la mitigazione dell'impatto dei cambiamenti climatici, il ruolo del bosco quale luogo di svago) e, in casi estremi, perfino lo stesso obiettivo della conservazione del bosco. Una prevenzione e una lotta tempestive contro i pericoli biotici impediscono pertanto successivi danni e impatti finanziari di ben maggiore entità.

In virtù dell'articolo 77 capoverso 1 della Costituzione federale¹⁶ (Cost.), la Confederazione è tenuta a preservare le funzioni protettive, economiche e ricreative delle foreste in Svizzera. Senza le proposte misure di adattamento ai cambiamenti climati-

¹³ RS 220

¹⁴ RS 210

¹⁵ FF 2011 7753 7757 segg.

¹⁶ RS 101

ci, a lungo termine non potrebbero più essere garantite le importanti prestazioni fornite dalle foreste, ad esempio la protezione contro i pericoli naturali. Sarebbero inoltre da attendersi anche ripercussioni sull'economia forestale e del legno.

Il rafforzamento della promozione del legno è un importante provvedimento della Confederazione nel quadro di una politica forestale integrata, ma anche di una politica climatica ed energetica efficiente. La funzione economica della foresta di cui all'articolo 77 capoverso 1 Cost., adempiuta soltanto se viene effettivamente utilizzato legno in quanto materia prima¹⁷, perderebbe importanza senza questa misura e l'obiettivo dello sfruttamento sostenibile del potenziale di legno disponibile rimarrebbe irrealizzabile. A lungo termine verrebbe messa in dubbio la gestione delle foreste, che garantisce l'adempimento delle funzioni protettive, economiche e ricreative delle foreste sancito nella Costituzione federale (art. 77 cpv. 1 Cost.).

Nel complesso il disegno è essenziale per un orientamento futuribile della politica forestale svizzera e contiene i nuovi orientamenti mirati necessari in vista delle sfide future (la scarsità di risorse, i cambiamenti climatici, gli organismi nocivi invasivi). Fatta eccezione per la nuova disposizione sulla sicurezza sul lavoro, non si procede ad alcuna modifica materiale sui contenuti collaudati della legislazione forestale raggruppati nelle seguenti sezioni: Dissodamento e accertamento del carattere forestale (art. 4–10), Foresta e pianificazione del territorio (art. 11–13), Accesso alla foresta e circolazione in foresta (art. 14 e 15), Protezione della foresta da interventi nocivi (art. 16–18), Protezione dalle catastrofi naturali (art. 19) e Gestione della foresta (art. 20–25).

Rappresentati dalla Conferenza dei direttori forestali cantonali, i Cantoni si sono di massima espressi positivamente sugli orientamenti della Politica forestale 2020. Anche gli attori di economia, ambiente, formazione e ricerca sono stati coinvolti nell'elaborazione della Politica forestale 2020.

Nella procedura di consultazione, l'integrazione della legge forestale è stata approvata da 68 delle 70 organizzazioni interpellate. In parte sono tuttavia stati chiesti adeguamenti sostanziali. In particolare, i Cantoni hanno chiesto di limitare la revisione a quelli che ritenevano gli ambiti normativi più urgenti, ossia quelli degli organismi nocivi e della promozione del legno; l'entità del progetto di revisione potrebbe infatti causare ritardi. Inoltre hanno proposto di rinviare ulteriori adeguamenti a una seconda fase. I cinque partiti si sono espressi in maniera più positiva. Le associazioni economiche e le associazioni di proprietari di foreste sostengono in linea di principio il progetto, ma esigono più misure in favore della redditività della gestione forestale chiedendo, come la maggioranza dei Cantoni, di sovvenzionare in particolare gli allacciamenti forestali al di fuori delle foreste di protezione e, insieme a numerosi altri attori, di indennizzare la prestazione fornita in quanto pozzi di carbonio. Le organizzazioni di protezione della natura sono disposte ad approvare il progetto a condizione che la lotta contro gli organismi nocivi e gli effetti dei cambiamenti climatici non mini la selvicoltura naturalistica. Le organizzazioni specializzate hanno sostenuto la revisione ad ampia maggioranza, formulando tuttavia in parte diverse proposte di modifiche. Le aspettative espresse dalle parti interessate allo sfruttamento delle risorse naturali sono spesso per lo più diametralmente opposte a quelle delle parti interessate alla loro protezione.

17 FF 1988 III 152

Nell'ambito della procedura di consultazione, i Cantoni e i proprietari di foreste hanno anche chiesto di verificare l'eleggibilità ai posti superiori nel servizio forestale pubblico. In seguito si sono svolti colloqui con le organizzazioni e gli istituti formativi interessati al fine di adeguare agli attuali sviluppi nel campo della formazione professionale superiore i requisiti per le assunzioni nel servizio forestale pubblico. Una modifica in tal senso è stata ripresa nel disegno (cfr. anche sotto).

Nel corso della procedura di consultazione, la Conferenza dei direttori forestali cantonali e diversi Cantoni hanno chiesto di aggiornare anche i principi applicabili ai contributi di promozione (art. 35–38), affinché corrispondano meglio agli strumenti della NPC e di includere in particolare anche un «Accordo programmatico nel settore forestale». Da una verifica degli articoli sul finanziamento basata sulla procedura di consultazione è risultato che un adeguamento di detti articoli in vista di una semplificazione degli accordi di programma è superfluo. Lo strumento dell'accordo di programma è infatti già sancito nella legge sui sussidi (art. 16 cpv. 3 LSu) e lascia aperta l'impostazione amministrativa di tale accordo nei diversi ambiti di promozione. L'Ufficio federale competente fissa l'impostazione di questo strumento di promozione coinvolgendo i Cantoni.

L'avamprogetto è stato adeguato e semplificato basandosi sui riscontri della procedura di consultazione. In particolare, vi è stato uno snellimento nel settore dei provvedimenti per la prevenzione e la riparazione dei danni dovuti a catastrofi naturali e organismi nocivi (art. 26, 27, 27a, 48a), mentre quello della sicurezza sul lavoro (art. 21a) è stato precisato. Per ragioni di efficienza, si è rinunciato alla suddivisione in tappe, chiesta anche dai Cantoni. Il Consiglio federale respinge anche le disposizioni volte a indennizzare i proprietari di foreste per le prestazioni della foresta svizzera utili a mitigare l'impatto dei cambiamenti climatici. Per contro il disegno è stato completato in un ambito proposto dai Cantoni. Sono infatti stati adeguati alcuni requisiti per le assunzioni nel servizio forestale pubblico (art. 51 cpv. 2) ed è stato abrogato un requisito relativo a un certificato di eleggibilità (art. 29 cpv. 3).

La versione adeguata in conformità con i riscontri della procedura di consultazione è stata discussa con i Cantoni (cfr. n. 1.6) e gli attori principali. L'avamprogetto rielaborato ha avuto un riscontro prevalentemente positivo.

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

I mezzi finanziari richiesti per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la mitigazione dell'impatto dei cambiamenti climatici e la protezione dagli organismi nocivi garantiscono la conservazione a lungo termine delle funzioni protettive, economiche e ricreative delle foreste in Svizzera. Le spese supplementari che ne derivano sono pertanto nell'interesse della collettività. I provvedimenti attuati oggi con molta probabilità ridurranno i costi futuri, presumibilmente più elevati, causati dal venire meno di prestazioni a favore della produzione, della protezione e del benessere. In generale, il rapporto tra compiti e oneri amministrativi è positivo.

Una riduzione dei mezzi finanziari richiesti comporterebbe un periodo più lungo per realizzare i provvedimenti necessari. Se ad esempio venissero dimezzati i fondi nel settore dell'adattamento ai cambiamenti climatici, raddoppierebbe il tempo di attuazione. I rischi connessi, ad esempio di danni da tempeste, incendi di boschi, foreste di protezione instabili, aumenterebbero in misura sproporzionata.

1.5

Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Nell'Unione europea (UE) la politica forestale è sostanzialmente di competenza degli Stati membri. A livello di UE vi è, da un lato, una Strategia forestale 2009 presentata nell'estate del 2013 dalla Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio. Dall'altro, esiste un Piano d'azione dell'UE per le foreste del quale è prevista una revisione. Entro il 2014 dovrà inoltre esserne disponibile una versione rielaborata per il periodo dal 2015 al 2020.

L'economia forestale degli Stati membri dell'UE è tuttavia molto più interessata da attività (legislative) a livello di UE in altri settori. Merita di essere menzionata la politica dello spazio rurale, che dal 2007 mette a disposizione degli Stati membri annualmente svariate centinaia di milioni di euro. A questi si aggiungono i contributi dei singoli Stati membri, che sono di entità differente a seconda delle priorità ma pur sempre superiori ai contributi stanziati dall'UE. Hanno fra l'altro ripercussioni indirette sulla foresta anche la direttiva sulle acque, la strategia di protezione del suolo, la direttiva sulle energie rinnovabili, il regolamento dell'UE sul commercio di legname, entrato in vigore nel marzo del 2013, la Strategia dell'UE in materia di biodiversità (con prescrizioni riguardanti i piani di economia forestale) e Natura 2000 (direttiva per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali), ora anche con direttive separate aventi effetti sulla foresta. In preparazione vi sono ulteriori direttive e prescrizioni rilevanti per la foresta, come quelle sul materiale di riproduzione vegetale. Nell'autunno 2013 la Commissione dell'UE ha già avanzato una proposta per un nuovo regolamento volto a disciplinare le specie invasive esotiche, basato sulla Strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020. Questa proposta di «Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive» è stata nel frattempo trattata dal Parlamento europeo e la sua entrata in vigore è prevista il 1° gennaio 2015. Apparentemente, tra il nuovo regolamento dell'UE e la presente modifica della legge forestale non vi sono incompatibilità.

Inoltre, 46 Paesi della regione paneuropea (Europa comprese Russia, Europa del Sud-Est ed Europa dell'Est) si stanno adoperando per elaborare un trattato, giuridicamente vincolante, di promozione della gestione sostenibile delle foreste. I progetti presentati finora lasciano presumere che la legislazione forestale svizzera adempirebbe pienamente i requisiti.

1.6

Attuazione

Secondo l'articolo 49 LFo, il Consiglio federale emana le prescrizioni d'esecuzione della legge forestale. Ai fini dell'attuazione della presente revisione sono necessarie nuove prescrizioni d'esecuzione nell'ordinanza del 30 novembre 1992¹⁸ sulle foreste (OFo). Ciò concerne in particolare l'organizzazione del servizio forestale pubblico, la sicurezza sul lavoro nonché ulteriori disposizioni di promozione. Le novità nel settore prevenzione e lotta contro i pericoli biotici rendono necessario un adeguamento sia dell'ordinanza sulla protezione dei vegetali sia dell'OFo. Tali adeguamen-

ti a livello di ordinanza dovranno essere attuati al più tardi al momento dell'entrata in vigore della nuova legge.

Secondo l'articolo 50 LFo, i Cantoni eseguono la legge forestale ed emanano le prescrizioni necessarie.

I servizi responsabili dell'esecuzione sono stati sentiti nell'ambito della consultazione che si è tenuta dal 16 aprile al 14 agosto 2013 e approfonditamente nell'ambito delle Conferenze dei direttori forestali cantonali del 22 novembre 2013 alla presenza della consigliera federale Doris Leuthard. L'applicabilità della nuova legge è stata giudicata buona. Le proposte di miglioramenti formulate durante la consultazione sono state accettate e attuate nel presente disegno (cfr. n. 1.3).

1.7 Interventi parlamentari

Non va più mantenuto ma stralciato dal ruolo il postulato Lustenberger del 5 ottobre 2001 «Strade forestali e rurali. Partecipazione della Confederazione ai lavori di risanamento» (01.3628), tuttora pendente. Esso chiede al Consiglio federale di esaminare se, in deroga alla prassi vigente, possano essere sostenuti finanziariamente non soltanto la costruzione e il ripristino delle strade forestali e rurali, bensì anche il loro risanamento. Sulla base di un'analisi dei decreti del Consiglio federale e del Parlamento nel quadro del Programma di sgravio 2003 e del progetto della NPC, il 14 settembre 2012 il Consiglio federale ha deciso di rinunciare in generale a promuovere strutture di raccordo al di fuori delle foreste di protezione.

Può essere stralciata dal ruolo in quanto adempiuta la mozione Flückiger-Bäni del 16 marzo 2010 «Gestione del bosco a favore del clima invece di obiettivi esagerati per la creazione di riserve naturali» (10.3124). Essa chiede al Consiglio federale di adottare misure adeguate al fine di arrestare la decimazione della superficie del bosco di produzione. Il Consiglio federale era disposto ad accogliere la mozione nell'ambito dell'ulteriore sviluppo del Programma forestale svizzero (PF-CH), ossia della Politica forestale 2020, e ha stabilito che lo sfruttamento sostenibile del potenziale di legno disponibile doveva costituire una priorità, tenuto conto delle condizioni stagionali e della riduzione del rischio nell'ottica dei cambiamenti climatici. Doveva essere garantito l'equilibrio tra valori ecologici, economici e sociali e dunque la gestione sostenibile delle foreste. Il disegno consolida l'economia forestale e del legno grazie alla nuova disposizione sulla promozione del legno (art. 34a). Rimane invariato l'obbligo per la Confederazione e i Cantoni di delimitare le riserve forestali, risalente al 2002, in base al quale entro il 2030 il 10 per cento della superficie forestale va delimitato quale riserva forestale (5 % riserve forestali di protezione senza interventi, 5% riserve forestali speciali con interventi mirati). Inoltre, sulla superficie forestale rimanente il potenziale di legno disponibile va per quanto possibile sfruttato. Il Consiglio federale rinuncia tuttavia a promuovere strutture di raccordo al di fuori delle foreste di protezione e a indennizzare la prestazione della foresta in favore della protezione del clima, come richiesto anche nella mozione 11.4164 «Costituzione di un fondo per il clima e per il bosco» (cfr. sopra).

2 **Commenti ai singoli articoli**

2.1 **Capitolo 2:**
Protezione della foresta da interventi nocivi

2.1.1 **Sezione 1:**
Dissodamento e accertamento del carattere forestale

Art. 7 Rimboschimento compensativo

Questa modifica concerne soltanto il testo francese.

Art. 10 Accertamento del carattere forestale

Capoverso 3: secondo l'articolo 10 capoverso 1, per gli accertamenti del carattere forestale sono di massima competenza i Cantoni. Il capoverso 3, secondo cui la competenza per accertamenti del carattere forestale in relazione con una domanda di dissodamento è regolata dall'articolo 6, aveva ancora senso quando la Confederazione, rappresentata dall'Ufficio specializzato di allora (Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, UFAFP), era competente per tutti i dissodamenti a partire da 5000 m²¹⁹. Da quando è stata emanata la legge federale del 18 giugno 1999²⁰ sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (Legge sul coordinamento), secondo l'articolo 6 capoverso 1 lettera a la Confederazione è tuttavia competente soltanto per i permessi di dissodamento nei progetti di sua competenza. In conformità con il principio di coordinamento, le deroghe sono concesse dalla competente autorità direttiva federale di volta in volta assieme alla decisione principale. L'esperienza ha mostrato che, nei casi nei quali non è chiaro quale estensione presenti esattamente la superficie forestale nel senso della legge, le autorità direttive federali competenti per il successivo permesso di dissodamento non sono né in grado né hanno l'intenzione di eseguire loro stesse un accertamento del carattere forestale come chiesto dal capoverso 3. Il capoverso 3 viene perciò completato in conformità con il principio di coordinamento, secondo cui l'autorità federale competente, nell'ambito della decisione sul complesso, decide in merito all'accertamento del carattere forestale in base a una richiesta dell'autorità cantonale competente. Quest'ultima è coinvolta anche in caso di un'eventuale procedura di opposizione o di ricorso.

2.1.2 **Sezione 4:**
Protezione della foresta da altri interventi nocivi

Art. 16 Utilizzazioni nocive

Capoverso 2: con la legge sul coordinamento è stata introdotta una nuova disposizione relativa alla competenza per il rilascio di permessi di dissodamento. A seconda del tipo di progetto, la competenza decisionale era assegnata a un'autorità direttiva federale o a un'autorità cantonale. In conformità con il principio di coordinamento (alla base della legge sul coordinamento), per i progetti di competenza federale

¹⁹ FF 1988 III 156

²⁰ RU 1999 3071; FF 1999 4365

l'autorità che approva l'opera rilascia anche tutte le altre autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale. In questi casi non sono necessarie autorizzazioni cantonali (art. 126 della legge militare²¹, art. 26 della legge federale sulle strade nazionali²², art. 16 della legge sugli impianti elettrici²³, art. 18 della legge sulle ferrovie²⁴, art. 2 della legge sugli impianti di trasporto in condotta²⁵). All'epoca, per errore, non era stato adeguato l'articolo 16 capoverso 2 LFo che permette in via eccezionale utilizzazioni nocive. Nel quadro di una procedura direttiva federale, in conformità con il principio di coordinamento si deve tuttavia poter concedere anche un eventuale permesso eccezionale per un'utilizzazione nociva secondo l'articolo 16 capoverso 2 LFo (p. es. limitare la crescita di una foresta all'altezza necessaria per un impianto a fune). Per colmare tale lacuna del diritto, nell'articolo 16 capoverso 2 i Cantoni sono sostituiti con «le autorità competenti». Nel caso di una procedura direttiva federale, l'autorità direttiva federale deve coinvolgere il servizio specializzato cantonale. Per il permesso di utilizzazioni nocive devono essere illustrate le ragioni e deve essere eseguita una ponderazione degli interessi. Il risultato di queste considerazioni va documentato di conseguenza.

Art. 17 Distanza dalla foresta

Capoverso 3: conformemente all'articolo 17 capoverso 2, i Cantoni prescrivono un'adeguata distanza minima dalla foresta. Nel caso di interessi pubblici predominanti, tale distanza può essere di volta in volta ridotta eccezionalmente con autorizzazione del servizio cantonale competente. Nel quadro di procedure direttive federali occorre chiedersi come procedere nel caso di una simile riduzione eccezionale della distanza minima dalla foresta (disciplinata a livello cantonale). Anche per la riduzione della distanza minima dalla foresta di cui all'articolo 17 occorre procedere ai sensi del principio di coordinamento, conformemente all'interpretazione di cui sopra riguardante le utilizzazioni nocive. Pertanto, anche in questo caso non occorre alcuna autorizzazione cantonale ma l'autorità cantonale deve pur sempre essere coinvolta. Per la riduzione della distanza dalla foresta devono essere illustrate le ragioni ed eseguita una ponderazione degli interessi. Il risultato di queste considerazioni va documentato di conseguenza. Dal punto di vista materiale si è affermata una prassi che tiene conto degli ambienti abitativi e lavorativi, nonché di altri edifici e impianti. In ogni caso, non possono essere pregiudicate la conservazione, la cura e l'utilizzazione della foresta.

Come nell'articolo 16 capoverso 2 LFo, vi è dunque un'effettiva lacuna del diritto. Nella prassi, in conformità con il principio di coordinamento la deroga è concessa dall'autorità direttiva federale e si richiede un parere al Cantone. Il nuovo capoverso 3 serve a sancire tale prassi e a colmare la lacuna del diritto esistente.

²¹ RS 510.10

²² RS 725.11

²³ RS 734.0

²⁴ RS 742.101

²⁵ RS 746.1

2.2

Capitolo 3: Protezione dalle catastrofi naturali

Art. 19

Nel suo tenore attuale, l'articolo 19 impone ai Cantoni di provvedere alla sicurezza delle zone di stacco di valanghe e delle zone soggette a scoscendimento di terreno, erosione o cadute di pietre. Nella prassi, tuttavia, in deroga a questa prescrizione, da decenni sono adottate misure di protezione sia nella zona di distacco e di transito sia nell'area di deposito, a seconda di dove sono adeguate ed efficaci dal punto di vista tecnico. Contrariamente all'articolo 19, l'articolo 36, che disciplina le indennità per provvedimenti intesi a proteggere contro le catastrofi naturali, giustamente non prevede una limitazione alle zone di stacco.

Con la nuova formulazione proposta, l'articolo 19 è adeguato allo stato riconosciuto della tecnica della prevenzione dei pericoli naturali e armonizzato con l'articolo 36. La modifica proposta non comporta costi aggiuntivi poiché si limita a integrare meglio nella legge la prassi vigente.

2.3

Capitolo 4: Cura e utilizzazione della foresta

2.3.1

Sezione 1: Gestione della foresta

Art. 21a Sicurezza sul lavoro

Purtroppo, nella foresta si verificano di continuo infortuni che coinvolgono lavoratori senza una formazione forestale specifica. Oltre alle tragedie umane che provocano, tali infortuni hanno un impatto economico negativo e creano un problema d'immagine per l'economia forestale.

Per garantire meglio la sicurezza sul lavoro nell'intera foresta svizzera, è perciò introdotto l'obbligo della prova di disporre di un attestato riconosciuto dalla Confederazione per svolgere lavori di raccolta del legname su mandato. Questo obbligo si applica ai lavoratori impiegati dai mandatari per i lavori di raccolta del legname. Il mandatario deve disporre di una formazione riconosciuta soltanto se esegue egli stesso lavori di raccolta del legname nella foresta.

In questo modo è attuato il mandato di valutazione del Consiglio federale del 16 febbraio 2000²⁶ in relazione al messaggio concernente provvedimenti intesi a far fronte ai danni arrecati dall'uragano Lothar. I corsi di formazione riconosciuti dalla Confederazione per persone senza qualifiche nel settore forestale sono già organizzati in forma modulare su base volontaria su tutto il territorio nazionale. I moduli o parti degli stessi sono accessibili a chiunque. La responsabilità della prova di una pertinente formazione per lavori di raccolta del legname incombe al mandatario sia per se stesso sia per i suoi lavoratori.

I lavori di raccolta del legname in foresta comprendono l'abbattimento degli alberi, la sramatura e il taglio dei tronchi e lo scortecciamento di alberi tagliati con motose-

²⁶ FF 2000 1139 seg.

ghe e utensili come pure l'esbosco a macchina del legname. Ne fanno parte in particolare anche i lavori di sgombero del legno schiantato dal vento.

All'obbligo di formazione sottostanno pure le persone che prestano servizio militare, servizio civile o servizio di protezione civile, che nell'ambito del loro servizio sono ammesse a eseguire lavori di raccolta di legname nella foresta e che hanno diritto a indennità di perdita di guadagno. Non sono interessati da questo obbligo di formazione i lavori di raccolta del legname eseguiti al di fuori di rapporti diretti tra mandatarî e datori di lavoro, per esempio lavori di raccolta del legname nel proprio bosco privato.

Già soltanto per motivi di sicurezza sul lavoro sarebbe opportuno introdurre un attestato di formazione per tutti i lavori di raccolta del legname, dunque anche per i lavori di raccolta del legname privati nel proprio bosco privato. Si deve però rinunciare a disciplinare questo settore a motivo dell'articolo 95 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione può emanare prescrizioni solamente sull'esercizio dell'attività economica privata, mentre non può legiferare nel settore delle attività del tempo libero connesse a rischi.

Nell'ordinanza sulle foreste devono essere disciplinati i criteri per l'ottenimento dell'attestato di formazione (corsi di formazione in forma modulare o attestati di equipollenza per le persone che dispongono di un'esperienza professionale sufficiente).

2.3.2 Sezione 2: Prevenzione e riparazione dei danni alle foreste

Nella foresta svizzera possono insorgere pericoli biotici quando organismi nocivi patogeni (virus, batteri, nematodi, insetti, funghi) o piante vascolari parassite infestano e danneggiano altri vegetali. I pericoli biotici possono derivare anche dai cosiddetti organismi invasivi quando la loro importazione e diffusione disturba sensibilmente o compromette l'ecosistema del bosco o alcune sue funzioni importanti. Le analisi partono dal presupposto che in futuro si accentueranno le cause determinanti per i pericoli biotici²⁷. Ciò è dovuto al crescente mercato mondiale e alla mobilità globale, che, connessi ai cambiamenti climatici, causano la diffusione di organismi nocivi e accrescono il potenziale di pericolo, in particolare anche per il bosco. La sfida è particolarmente impegnativa per la Svizzera, data la sua posizione geografica e la sua integrazione nei mercati internazionali.

Un esempio per i crescenti pericoli biotici consiste nei fenomeni di infestazione verificatisi tra il 2011 e il 2013 con il tarlo asiatico del fusto, un organismo nocivo considerato particolarmente pericoloso secondo l'allegato 1 parte A sezione I lettera a numero 4.1 OPV, che può infestare quasi tutti i tipi di latifoglie. Complessivamente, la presenza di singoli esemplari del tarlo asiatico del fusto è stata accertata in sette Cantoni. Nella maggior parte dei casi questo insetto è stato scoperto negli imballaggi di legno impiegati per le forniture di prodotti in pietra importate dall'Asia. L'infestazione più massiccia ha interessato nel luglio del 2012 degli alberi vivi a Winterthur. Quale misura d'emergenza, è stato necessario abbattere oltre 60 alberi di un viale, triturarne il legno e bruciarlo in un impianto di incenerimento dei

²⁷ FF 2011 7765

rifiuti urbani. Nei quattro anni successivi gli alberi situati nel raggio di circa due chilometri devono essere controllati periodicamente.

Il contenimento degli organismi nocivi è più difficile nel bosco che nelle colture agricole, poiché gli interventi su vasta scala sono più costosi. L'accesso alle cime degli alberi e alle radici è più difficile. Molti boschi, inoltre, crescono in luoghi difficilmente accessibili. Un'ulteriore difficoltà consiste nel fatto che di massima è vietato l'impiego di prodotti fitosanitari nel bosco (all. 2.5 n. 1.1 ORRPChim²⁸).

Soltanto mediante misure di prevenzione e di lotta tempestive e coerenti è perciò possibile impedire diffusioni su vasta scala di organismi nocivi. Le necessarie basi legali (art. 26 e 27 LFO, art. 28–30 OFo e l'ordinanza sulla protezione dei vegetali) sono lacunose per le seguenti ragioni:

- le vigenti disposizioni di legge (art. 26 e 27) costituiscono una normativa ampia ma poco concreta a sostegno delle necessarie misure di prevenzione e di lotta. Rispetto alla legge del 29 aprile 1998²⁹ sull'agricoltura (LAg), le norme contenute nella legge forestale mancano di concretezza e di orientamento agli obiettivi e alle strategie;
- l'obbligo di eradicazione tempestiva degli organismi nocivi emergenti manca nella legge forestale e anche a livello di ordinanza è sancito in misura insufficiente;
- l'assenza di un'organizzazione le cui competenze secondo la legge forestale siano tali da consentirle di ordinare l'adozione tempestiva di misure non appena un nuovo organismo nocivo pericoloso per il bosco inizia a diffondersi in Svizzera. Le disposizioni vigenti sono inadeguate a tal proposito;
- al momento la Confederazione può accordare ai Cantoni indennità soltanto per provvedimenti volti a prevenire danni nelle foreste di protezione (art. 37 LFO), nonostante i dettami costituzionali le impongano di promuovere provvedimenti per la conservazione delle foreste (art. 77 cpv. 3 Cost.);
- l'assenza di un quadro sostenibile sotto il profilo dello Stato di diritto e della Costituzione per normative nell'ambito dei pericoli biotici per il bosco. Secondo l'articolo 182 capoverso 1 Cost., il Consiglio federale può emanare norme di diritto sotto forma di ordinanza soltanto se ne è autorizzato dalla legge. L'articolo 26 LFO non basta quale unica norma di delega per l'ordinanza sulla protezione dei vegetali, che è voluminosa e in ampia misura svolge la funzione di ordinanza sostitutiva della legge in ambito forestale. In conformità con il diritto amministrativo generale, vige il principio che la delega delle competenze normative «deve limitarsi a una materia ben precisa e chiaramente definita» e che «i tratti salienti della materia delegata, vale a dire le principali normative, devono essere definiti nella legge». È palese il confronto con la legge sull'agricoltura, la cui densità normativa nel settore della protezione dei vegetali è nettamente più elevata di quella della legge forestale (cfr. art. 149–157 LAg);
- con le modifiche delle vigenti e delle nuove disposizioni nella presente sezione vengono colmate le lacune normative esistenti nella prevenzione e nella lotta contro i pericoli biotici. Si attua così l'obiettivo 4.8 della Politica

²⁸ RS 814.81

²⁹ RS 910.1

forestale 2020³⁰. Negli articoli 26 e 27 vengono completati e concretati i provvedimenti della Confederazione e dei Cantoni. L'articolo 27a stabilisce i provvedimenti contro gli organismi nocivi, designa i destinatari dei provvedimenti e fornisce una base che soddisfa i requisiti dello Stato di diritto per i provvedimenti vincolanti per i proprietari dei fondi. L'articolo 48a, per sgravare i proprietari di foreste e le autorità esecutive, introduce il principio di causalità per l'assunzione dei costi della prevenzione e della lotta contro i pericoli biotici.

Art. 26 Provvedimenti della Confederazione

Il vigente articolo 26 differenzia tra le prescrizioni della Confederazione sui provvedimenti forestali (cpv. 1) intesi a prevenire e riparare danni alla foresta e riparare le conseguenze di catastrofi forestali e sui provvedimenti contro malattie e parassiti di piante fuori della foresta (cpv. 2). Nell'ottica odierna, questa differenziazione non ha più alcun senso: i danni alla foresta possono provenire da malattie o da organismi nocivi presenti sia nella foresta che al suo esterno. Per prevenire e riparare danni alle foreste causati da pericoli abiotici e da pericoli biotici sono pertanto necessari provvedimenti dentro e fuori della foresta. Le norme di delega attribuite al Governo per emanare prescrizioni su provvedimenti forestali intesi a prevenire e riparare danni che possono mettere in grave pericolo la foresta nelle sue funzioni sono perciò riassunte ora nel capoverso 1.

Il *capoverso 1* indica i due settori nei quali il Consiglio federale può emanare prescrizioni su provvedimenti volti a prevenire e riparare danni. Si tratta di danni causati da eventi naturali o da organismi nocivi e che possono compromettere in misura rilevante la funzione della foresta.

Per eventi naturali si intendono i pericoli abiotici di diffusione locale quali le tempeste, gli incendi di boschi o la siccità. La gestione di grandi eventi quali le catastrofi forestali è disciplinata dall'articolo 28 LFo. In conformità con il messaggio del Consiglio federale del 1988, si intendono le distruzioni su scala regionale o nazionale, causate da vento, tempeste o altre catastrofi naturali³¹.

Il secondo settore comprende i danni causati da organismi nocivi patogeni, come ad esempio determinati virus, batteri, nematodi, funghi, insetti o piante. La valutazione se una funzione della foresta sia messa notevolmente a rischio deve avvenire caso per caso e in base a criteri obiettivi. Il rischio notevole per l'ecosistema del bosco non può provenire soltanto dagli organismi nocivi particolarmente pericolosi secondo l'ordinanza sulla protezione dei vegetali (OPV), ma anche da organismi indigeni o alloctoni e che, nel caso siano alloctoni, possono essere menzionati anche nell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente. La classificazione degli organismi nocivi (particolarmente pericolosi, pericolosi, alloctoni, invasivi ecc.) deve essere disciplinata nelle disposizioni esecutive (OPV, ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente ed, eventualmente, OFo). Per individuare gli organismi nocivi contro i quali occorre sviluppare in via prioritaria delle strategie, la Confederazione, mediante indagini presso i Cantoni e gli esperti di protezione delle foreste, può raccogliere informazioni sul loro potenziale di danno e valutarlo secondo i criteri obiettivi.

³⁰ FF 2011 7765

³¹ FF 1988 III 163

Capoverso 2: per armonizzare le basi legali nel settore della protezione dei vegetali e migliorare quelle dell'ordinanza sulla protezione dei vegetali nell'ambito della foresta, nel presente capoverso sono stabilite le norme di delega attribuite al Governo. Esse si rifanno ai relativi contenuti della legge sull'agricoltura (art. 151 cpv. 2 e 152 cpv. 2 lett. a-e LAgr), che si sono rivelati efficaci nella pratica e costituiscono una base legale per la protezione dei vegetali nell'agricoltura. Affinché gli organismi nocivi possano essere riconosciuti tempestivamente e combattuti in modo efficace prima di una loro diffusione eccessiva, il Consiglio federale può sottoporre a un obbligo di notifica l'accertamento di determinati organismi nocivi. Ciò corrisponde all'articolo 151 capoverso 2 LAgr, secondo il quale vi è un obbligo di notifica per gli organismi nocivi particolarmente pericolosi (reso concreto dall'art. 6 OPV). Inoltre, il Consiglio federale può stabilire che un determinato materiale vegetale può essere messo in commercio soltanto dopo una notifica o con un'autorizzazione, oppure può emanare prescrizioni sulla registrazione e il controllo di aziende che producono o mettono in commercio simile materiale vegetale. Le aziende possono anche essere obbligate a tenere una contabilità di simile materiale vegetale. Il Consiglio federale può poi vietare l'importazione, la messa in commercio e la diffusione di determinati organismi nocivi, nonché di materiale vegetale che è o potrebbe essere infestato da determinati organismi nocivi. È anche possibile vietare la piantagione di piante ospiti molto sensibili. Il capoverso 2 prevede, in combinato disposto con il capoverso 1, anche l'incarico al Consiglio federale di provvedere per via d'ordinanza affinché il materiale vegetale destinato all'esportazione soddisfi i requisiti internazionali determinanti per la Svizzera.

Capoverso 3: in linea di principio, l'esecuzione della legge forestale spetta ai Cantoni. Ciò vale anche per la prevenzione e la riparazione dei danni alle foreste. Il capoverso 3 designa i provvedimenti per i quali, in deroga a questo principio, è responsabile la Confederazione, poiché, ad esempio i provvedimenti al confine, non possono essere adempiuti dai Cantoni.

Il *capoverso 4* corrisponde all'attuale articolo 26 capoverso 3 e costituisce la base per il già esistente «Servizio fitosanitario federale (SFF)», l'organo comune dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) per coordinare l'esecuzione delle prescrizioni fitosanitarie a livello nazionale e internazionale (art. 54 OPV). L'obiettivo comune dell'SFF è di impedire l'introduzione e la diffusione in Svizzera di organismi nocivi particolarmente pericolosi (organismi soggetti a quarantena). Nel settore della foresta, l'SFF è subordinato all'UFAM.

Art. 27 Provvedimenti dei Cantoni

Capoverso 1: questa disposizione corrisponde all'attuale capoverso 1 e stabilisce la responsabilità operativa dei Cantoni. In particolare, i Cantoni devono valutare se sussiste un pericolo considerevole per le funzioni della foresta. A tal fine, devono garantire la sorveglianza del territorio riguardo agli organismi nocivi esistenti o a quelli emergenti. La nozione di «forestale» viene cancellata, poiché i possibili provvedimenti contro gli organismi nocivi non vanno limitati. Le responsabilità della Confederazione sono rette dall'articolo 26 capoverso 3.

Art. 27a Provvedimenti contro gli organismi nocivi

Capoverso 1: questo capoverso corrisponde all'articolo 151 capoverso 1 LAgr, il quale chiede che per utilizzare materiale vegetale si osservino i principi della protezione dei vegetali per non mettere in pericolo la foresta.

Capoverso 2: con questa nuova disposizione il legislatore definisce i principi tecnici secondo cui elaborare strategie e direttive riguardanti gli organismi nocivi che possono danneggiare gravemente la foresta nelle sue funzioni. I destinatari di simili strategie e direttive, elaborate dalla Confederazione con la partecipazione dei Cantoni, sono i Cantoni per l'attuazione in Svizzera e i proprietari di fondi e le aziende interessate nel campo d'attività di foreste e spazi verdi.

Capoverso 2 lettere a–c: per la gestione dei pericoli biotici è introdotta una procedura graduale, applicata nell'ambito dell'elaborazione di strategie e direttive. Essa segue il percorso procedurale stabilito dall'Unione europea (UE), inteso a colmare le lacune relative alla lotta contro le specie esotiche invasive, «sviluppando uno strumento legislativo specifico»³² La procedura comprende i seguenti livelli:

- l'eradicazione tempestiva di nuovi organismi nocivi accertati;
- il contenimento di organismi nocivi radicati se l'utilità da attendersi da un provvedimento prevale sui costi per combatterli;
- la sorveglianza, l'eradicazione o il contenimento di organismi nocivi anche al di fuori della foresta.

Sono prioritari i provvedimenti preventivi (impedire l'importazione e sorvegliare il territorio). Se attuati correttamente, presentano un rapporto favorevole tra costi e benefici. È di massima importanza eradicare immediatamente i nuovi organismi nocivi accertati, poiché la loro diffusione fa aumentare di molto i costi per combatterli e ne rende di fatto impossibile l'eradicazione (lett. a). Nei casi in cui un organismo nocivo si è radicato, occorre determinare sulla base di una valutazione tra i costi e i benefici se occorre prendere provvedimenti di contenimento (lett. b), intendendo con ciò il beneficio complessivo e non soltanto economico per il sistema foresta (p. es. per il proprietario del bosco). La lettera c della nuova normativa consente, in generale, di adottare provvedimenti anche al di fuori delle superfici boschive, per esempio in aziende orticole o negli «spazi verdi pubblici» (giardini, parchi, superfici di compensazione ecologica nei centri abitati), se la foresta potrebbe essere minacciata a breve o lungo termine. A questo riguardo finora le competenze erano disciplinate in modo poco chiaro. Come per i provvedimenti all'interno della foresta, anche fuori di essa sono prioritari i provvedimenti preventivi efficienti. Può essere tolta la limitazione a malattie e parassiti che rischiano di mettere in pericolo la foresta su tutto il territorio, applicata sinora ai provvedimenti al di fuori delle superfici boschive, di piante fuori della foresta (art. 26 cpv. 2), poiché il capoverso 2 garantisce una procedura che rispetta il principio di proporzionalità.

³² EU Biodiversity Strategy to 2020, December 2011, Target 5, Action 16. I tre provvedimenti menzionati dall'UE corrispondono ai livelli 1–4 della strategia su cinque livelli (cfr. in merito la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo ecc. Verso una strategia comunitaria per le specie invasive, /* COM/2008/0789 def. */ pag. 7). Con l'art. 23 LFo sul ripopolamento di radure, il quinto livello della strategia su cinque livelli è in parte già sancito nella legge forestale. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive. Commissione europea, Bruxelles, 9.9.2013.

La formulazione relativamente aperta della procedura (lett. a–c) consente all'autorità esecutiva di considerare nel singolo caso le situazioni assai variegata esistenti negli organismi nocivi. Quando verranno ordinati i provvedimenti di cui alle lettere a–c, occorrerà considerare quale misura di riferimento anche il futuro quadro giuridico dell'UE.

Capoverso 3: per ragioni di costituzionalità (art. 26 in combinato disposto con l'art. 36, nonché art. 164 Cost.) è necessaria una sufficiente base legale affinché la Confederazione e i Cantoni possano procedere ai menzionati interventi nella proprietà altrui per eradicare gli organismi nocivi. I detentori di alberi, arbusti, altre piante, colture, materiale vegetale, mezzi di produzione e oggetti che sono o potrebbero essere infestati da organismi nocivi o che sono essi stessi organismi nocivi, devono, in collaborazione con le autorità competenti, eseguirne o accettarne l'isolamento, il trattamento o la distruzione. Il disciplinamento è analogo a quello dell'articolo 153 lettere b e c LAgr. In caso di interventi occorre preservare il principio di proporzionalità, procedendo a una ponderazione degli interessi tra l'intervento e il beneficio atteso. L'eliminazione integrale di una vasta area boschiva sarebbe ammessa soltanto se consentisse di ridurre notevolmente una presumibile forte minaccia alla foresta da parte di organismi nocivi. I detentori di fondi sono quindi obbligati a collaborare con l'SFF e i servizi cantonali competenti e a seguirne le istruzioni. Poiché combattere gli organismi nocivi nella foresta può essere assai costoso, tale obbligo va sancito nella legge (art. 36 Cost.). Oltre ai proprietari di fondi, sono considerati detentori di fondi anche gli affittuari di parcelle di bosco. Se la lotta contro gli organismi nocivi causa significative radure nella foresta che ne pregiudicano sensibilmente l'adempimento delle funzioni, in virtù dell'attuale disposizione dell'articolo 23 LFo è possibile esigerne il rimboschimento, contemplando, se del caso, un impianto di alberi e arbusti stanziali.

2.3.3 Cambiamenti climatici

La foresta e le sue funzioni sono ampiamente interessate dai cambiamenti climatici, poiché da questi ultimi v'è da attendersi un incremento di eventi estremi, come tempeste e periodi di canicola, e altre ripercussioni nocive. Aumentano i pericoli quali gli incendi di boschi e i danni provocati da insetti. L'evoluzione avverrà probabilmente a una velocità superiore alla capacità naturale di adattamento di piante e boschi.

Occorrono perciò misure di adattamento preventive, poiché gli alberi che stanno nascendo oggi vivranno in un clima fortemente mutato già a metà della loro vita. Perciò già adesso, mediante la cura del bosco giovane, si deve accrescere la resistenza e la capacità di adattamento della foresta, per ottenere giovani popolamenti stabili e adatti alle future ubicazioni. Nei popolamenti forestali instabili e sensibili al clima occorrono adattamenti mirati per ottenere una rinnovazione adeguata e sufficiente. Questi investimenti sono necessari per prevenire futuri danni e i relativi costi nettamente maggiori.

Art. 28a Provvedimenti contro i cambiamenti climatici

L'articolo 28a capoverso 1 sancisce ora il principio che la Confederazione e i Cantoni adottino provvedimenti preventivi ai fini dell'adattamento della foresta ai cam-

biamenti climatici che contribuiscono durevolmente al mantenimento di tutte le funzioni della foresta. I rispettivi sussidi sono accordati soprattutto in conformità con l'articolo 38a.

2.4 Capitolo 5: Provvedimenti promozionali

2.4.1 Sezione 1: Formazione professionale, consulenza, ricerca e raccolta di dati

Art. 29 Compiti formativi della Confederazione

Capoverso 1: questa disposizione corrisponde in sostanza all'attuale articolo 29 capoverso 1. L'alta vigilanza sull'esecuzione della formazione professionale è già esercitata, secondo l'articolo 65 della legge federale del 13 dicembre 2002³³ sulla formazione professionale, dalla Confederazione e dal 2004 viene assicurata dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI, già Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia [UFFT]). Essa interessa le formazioni professionali per selvicoltori con attestato federale di capacità, selvicoltori con attestato professionale federale, conducente di macchine forestali con attestato professionale federale, responsabile per l'impiego della teleferica forestale con attestato professionale federale di capacità e forestale diplomato SSS. Pertanto il termine «sorveglianza» non è più necessario nella legge forestale e può essere eliminato.

Capoverso 2: secondo l'articolo 1 della legge federale del 6 ottobre 1995³⁴ sulle scuole universitarie professionali (LSUP) la Confederazione ha determinati compiti anche nel settore delle scuole universitarie professionali. Nel settore dell'economia forestale disciplina i compiti di tali scuole, ne riconosce i diplomi e fornisce un supporto finanziario. Nel frattempo anche a livello delle scuole universitarie professionali c'è una formazione di base in campo forestale, il bachelor in «Silvicoltura» e il master nel settore agricolo e silvicolo presso la Berner Fachhochschule, la Scuola universitaria di scienze agrarie, forestali e alimentari (BFH/HAFI) con sede a Zollikofen. Con l'entrata in vigore, prevista per l'inizio di gennaio del 2015, della legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU, FF 2011 6629) la LSUP sarà abrogata. La regolamentazione degli studi offerti dalle scuole universitarie sarà di competenza dell'organo responsabile e non più della Confederazione. Da alcuni anni il Politecnico federale di Zurigo offre il bachelor in «Scienze ambientali» e il master in «Scienze ambientali» con la possibilità di approfondimento in gestione forestale e paesaggistica («Forest and Landscape Management»); il master comprende gli elementi fondamentali degli studi precedenti in scienze forestali. L'adattamento dell'attuale capoverso 2 tiene conto di questi cambiamenti, dal momento che la Confederazione non provvederà più esplicitamente alla formazione e alla formazione continua presso i Politecnici federali, ma generalmente a livello di scuola universitaria (ossia a livello di scuola universitaria professionale e di università). Come ampiamente consolidato nella prassi, essa

³³ RS 412.10

³⁴ RS 414.71

adempie tale compito in collaborazione con i Cantoni e con le associazioni professionali forestali. Si tratta della formazione e della formazione continua per gli aspetti teorici. In ambito pratico vanno intesi una formazione e una formazione continua integrativi inerenti al servizio forestale. Le esperienze pratiche possono essere raccolte con diverse modalità, ad esempio in tirocini durante la formazione, in tirocini professionali o in cosiddetti programmi «*trainee*». I requisiti per l'esperienza pratica devono essere definiti e descritti nell'ordinanza sulle foreste. L'accento è posto su un'integrale comprensione delle foreste e conoscenze dei compiti di polizia forestale in diversi settori tematici come pure sulla promozione e la valutazione delle competenze degli studenti.

Capoverso 3: gli sviluppi nel campo della formazione professionale superiore hanno fatto sì che i requisiti per le assunzioni nel servizio forestale pubblico non siano più al passo con i tempi e devono essere adeguati. Il cosiddetto certificato di eleggibilità, che risale ai tempi dello statuto di funzionario e della verifica della reputazione ivi connessa (art. 29 cpv. 3 LFo), va perciò abolito e quindi abrogato il capoverso 3. Oltre a comprovate competenze professionali in ambito forestale, le esperienze pratiche, che costituivano un aspetto centrale per l'ottenimento dell'eleggibilità, saranno mantenute quale criterio di qualità per le assunzioni nel servizio forestale pubblico (cfr. cpv. 2). In relazione con l'abolizione dei certificati di eleggibilità sono adeguate anche le disposizioni sull'organizzazione forestale (cfr. art. 51 cpv. 2).

2.4.2 **Sezione 1a: Promozione del legno**

Il legno è una risorsa naturale importante: infatti, è una materia prima rinnovabile, a impatto climatico zero, riciclabile e utilizzabile come fonte di energia. In considerazione della problematica del CO₂ e degli ambiziosi obiettivi climatici ed energetici, il legno ha un enorme potenziale e il legno proveniente dai boschi svizzeri può fornire un importante contributo a tal fine³⁵. In futuro, quale fornitore di biomassa a base di carbonio, il legno potrebbe diventare sempre più significativo anche per l'industria chimica e farmaceutica.

Nonostante i vantaggi offerti dal legno, da decenni in Svizzera l'utilizzazione del legno dei boschi è inferiore alla loro capacità di accrescimento (in particolare nei boschi privati e nei boschi di montagna). Le riserve di legname nelle foreste svizzere sono tra le più elevate d'Europa. Al di fuori dell'Europa l'accento è invece posto sulla protezione dei boschi da uno sfruttamento eccessivo. Secondo il nostro Collegio, un maggiore utilizzo della materia prima indigena e vettore energetico legno e la creazione di maggiore valore aggiunto su scala nazionale³⁶ è opportuno sotto il profilo della politica energetica e climatica. Occorre perciò perseguire miglioramenti

³⁵ Il bosco svizzero è gestito all'insegna della sostenibilità. Pertanto, il legno svizzero soddisfa ampiamente i requisiti di un'utilizzazione del legno sostenibile e legale (risposta del Consiglio federale all'interpellanza 10.3032 e all'interpellanza 09.4026).

³⁶ Rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 2012 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015, pag. 35. Consultabile sul sito: www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile.

nello sfruttamento del potenziale di legno disponibile³⁷ del bosco svizzero, nel potere innovativo della filiera del legno quale fonte di valore aggiunto e nella collaborazione con le altre politiche settoriali e con i vari attori coinvolti.

Conformemente all'articolo 77 capoverso 1 Cost. e all'articolo 1 capoverso 1 lettera c della legge forestale, la Confederazione provvede affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative. La funzione economica della foresta è adempiuta solo se il legno quale materia prima è effettivamente utilizzato³⁸. L'obiettivo dello sfruttamento sostenibile del potenziale di legno disponibile in conformità con la Politica forestale 2020 del Consiglio federale³⁹ si riallaccia a questa disposizione. Inoltre, un maggiore utilizzo del legno contribuisce in numerose regioni a migliorare la biodiversità. Ne risultano preziose sinergie, quali la creazione di boschi radi ricchi di specie o di un mosaico di popolamenti variato se l'utilizzo del legno avviene in maniera sostenibile e se sono adottati provvedimenti per promuovere la biodiversità⁴⁰.

Le attuali basi legali si limitano a sovvenzionare provvedimenti temporanei relativi alla pubblicità e alla promozione delle vendite adottati congiuntamente dall'economia forestale e del legno in caso di sovrapproduzione straordinaria (art. 38a cpv. 1 lett. c). Sulla base di tale disposizione, nel quadro del piano d'azione Legno (2009–2012), sono stati promossi provvedimenti nei settori basi di dati, informazione e sensibilizzazione (proprietari di foreste, popolazione e destinatari istituzionali finali), valorizzazione del legno di latifoglie, grandi costruzioni in legno e miglioramento delle condizioni quadro. Secondo una valutazione esterna all'amministrazione del piano d'azione Legno, la loro attuazione può essere definita ben riuscita ed efficiente. Il raggiungimento degli obiettivi quantitativi della politica della risorsa legno stabiliti per il periodo fino al 2020 è sulla buona strada. Promuovere un maggiore utilizzo del legno va comunque visto come un compito a lungo termine⁴¹. Per questo motivo si è deciso di portare avanti il piano d'azione Legno quale strumento d'esecuzione utile. Sulla base di valutazioni periodiche sono ipotizzabili anche altri strumenti d'esecuzione.

L'economia forestale e del legno si trova in una situazione difficile. La situazione può essere migliorata se gli enti pubblici promuovono le costruzioni con legno proveniente dai boschi svizzeri⁴². Conformemente all'articolo 73 Cost., la Confederazione deve provvedere allo sviluppo sostenibile e ha l'obbligo di promuovere l'utilizzazione del legno quale materiale da costruzione e da lavoro rinnovabile e sostenibile.

La presente nuova disposizione sulla promozione del legno, che quale nuova sezione 1a integra il capitolo dei provvedimenti promozionali, serve a sancire in modo

37 Hofer P. et al. 2011: Holznutzungspotenziale im Schweizer Wald. Auswertung von Nutzungsszenarien und Waldwachstumsentwicklung. Umwelt-Wissen Nr. 1116: 80 pagg. Potenziale di utilizzo del legno nel bosco svizzero (Riassunto in italiano). Analisi di scenari di utilizzo e di sviluppo della crescita del bosco). Ufficio federale dell'ambiente, Berna.

38 FF 1988 III 152

39 FF 2011 7757

40 Hintermann & Weber AG 2010: Biodiversität und Holznutzung – Synergien und Grenzen.

41 Brugger und Partner AG, 2012, Zurigo, Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009–2012), Schlussbericht, pagg. 66 e 67.

42 Brugger und Partner AG, 2012, Zurigo, Programmevaluation Aktionsplan Holz (2009–2012), Schlussbericht, pagg. 66 e 67.

duraturo nella legge la politica della risorsa legno e i necessari provvedimenti nel settore delle innovazioni e dell'informazione e della maggiore utilizzazione del legno. La disposizione attua così l'obiettivo 1 della Politica forestale 2020⁴³, secondo il quale andrebbe sfruttato il potenziale di legno utilizzabile in maniera sostenibile.

Art. 34a

Con questo articolo sono sanciti in modo duraturo nella legge forestale la politica della risorsa legno e i necessari provvedimenti. nell'ambito delle innovazioni e dell'informazione e nel campo di una maggiore utilizzazione del legno. La politica della risorsa legno ha l'obiettivo di garantire l'utilizzazione sostenibile ed efficiente del legname dei boschi svizzeri. L'attuazione comprende l'elaborazione di strategie e piani e il sostegno a progetti innovativi nella ricerca, nello sviluppo e nel trasferimento di sapere che si occupano della materia prima legno e del suo utilizzo. Il programma è diretto dall'UFAM, mentre l'attuazione è un compito congiunto della Confederazione, dei Cantoni e dell'economia forestale e del legno. Il piano d'azione è incentrato su sei punti chiave⁴⁴ ed è continuamente sviluppato. Per evitare distorsioni della concorrenza, il programma si concentra sull'ambito precompetitivo e sovraziendale.

L'utilizzo del legno nell'edilizia non è soltanto opportuno dal punto di vista ecologico bensì, grazie a importanti sviluppi tecnici e innovativi e a nuove tecniche di costruzione, anche sotto il profilo energetico e della tecnica di costruzione. Il legno proveniente dai boschi svizzeri svolge un ruolo decisivo per l'attuazione degli obiettivi visionari di una società a 2000 Watt (p. es. energia grigia, emissioni di gas serra)⁴⁵.

2.4.3 Sezione 2: Finanziamento

Art. 37 Foresta di protezione

Capoverso 1bis: conformemente all'articolo 37 capoverso 1, le indennità globali per provvedimenti necessari per adempiere la funzione protettiva della foresta sono corrisposte sulla base di accordi di programma. Questo meccanismo di finanziamento è stato introdotto nel 2008 con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Gli accordi di programma sono conclusi ogni volta su più anni. Manca così una certa flessibilità nell'ambito dell'assegnazione di sussidi a provvedimenti che sono necessari per adempiere la funzione protettiva della foresta. È dimostrato che in casi eccezionali, in particolare quando si verificano importanti eventi dannosi, la Confederazione deve erogare sussidi in modo mirato e per ogni singolo caso a provvedimenti non previsti per la ricostituzione delle foreste di protezione. In analogia con l'articolo 36 anche

⁴³ FF 2011 7757

⁴⁴ Punti chiave delle misure previste dal piano d'azione Legno, consultabile sul sito www.bafu.admin.ch/aktionsplan-holz/index.html?lang=it > Punti chiave delle misure previste.

⁴⁵ Strategia per uno sviluppo sostenibile del Consiglio federale (consultabile sul sito www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/index.html?lang=it).

l'articolo 37 è perciò completato da un capoverso in virtù del quale la Confederazione può, mediante decisione formale, accordare indennità a progetti che, a seguito di eventi naturali straordinari, richiedono una sua valutazione nel singolo caso.

Art. 37a Provvedimenti contro danni alla foresta al di fuori della foresta di protezione

In virtù del diritto vigente, i Cantoni sono tenuti ad adottare provvedimenti contro i danni alla foresta anche al di fuori delle foreste di protezione (art. 41 segg. OPV e art. 28 OFo). Attualmente, tuttavia, la Confederazione fornisce un sostegno finanziario soltanto nella foresta di protezione (art. 50 OPV in combinato disposto con l'art. 40 OFo). Questa disparità di trattamento nell'ottica del diritto dei sussidi è inopportuna. Poiché foresta di protezione, foresta non di protezione e «spazi verdi pubblici» spesso sono direttamente attigui, la separazione può inoltre essere controproducente nel senso che provvedimenti costosi per combattere gli organismi nocivi nella foresta di protezione possono diventare inefficaci nelle zone vicine per l'assenza di promozione dei provvedimenti di lotta. In casi eccezionali, a causa della mancanza di sostegno, può essere compromessa la conservazione della foresta nel suo insieme.

L'articolo 37a ha perciò introdotto una nuova fattispecie per l'erogazione di sussidi ai fini del sostegno finanziario dei Cantoni nell'adempimento dei compiti connessi ai danni alla foresta dovuti a danni biotici e abiotici al di fuori delle foreste di protezione. Nel caso normale, l'erogazione di sussidi avverrà, come negli altri settori sovvenzionabili, con indennità globali nel quadro di accordi di programma (cpv. 1). Ai sensi dell'articolo 26 capoverso 1, i provvedimenti per la prevenzione e la riparazione dei danni sono finanziati soltanto se i danni possono mettere in grave pericolo la foresta nelle sue funzioni e se tengono conto di una selvicoltura naturalistica.

Le indennità mediante decisione formale sono erogate dalla Confederazione ai Cantoni solo se questo trattamento per ogni singolo caso è necessario a causa di provvedimenti particolarmente onerosi (cpv. 2). I criteri in base ai quali va stabilito l'ammontare delle indennità sono determinati nel capoverso 3. Come avviene di consueto quando si erogano sussidi nel quadro di accordi di programma, l'ammontare esatto delle indennità è negoziato tra Confederazione e Cantoni.

Art. 37b Indennità per costi

Capoverso 1: se i proprietari dei fondi devono adottare provvedimenti secondo l'articolo 27a capoverso 3 contro i danni alla foresta, come ad esempio la distruzione, ordinata dalle autorità competenti, di alberi infestati da organismi nocivi, possono risultarne costi elevati (interventi, nuove piante ecc.). Non in tutti i casi è possibile individuare e chiamare a rispondere la persona che ha causato il danno di cui all'articolo 48a. Vale a dire che, a motivo di provvedimenti di pubblico interesse, per i privati possono risultare costi che sono tenuti ad assumere. Ciò è inopportuno e può essere controproducente. Perciò, con questa prescrizione viene introdotta la possibilità che ai destinatari di provvedimenti contro gli organismi nocivi conformemente all'articolo 27a capoverso 3 possa essere versata un'equa indennità per i costi di prevenzione, lotta e ripristino che non vengono assunti secondo l'articolo 48a. Non sono contemplati i costi per le perdite di proventi o danni immateriali. L'interesse è focalizzato su casi di rigore al di fuori delle superfici boschive. La disposizione corrisponde all'articolo 156 capoverso 1 LAgr.

Capoverso 2: anche la procedura per fissare l'indennità è ripresa per analogia dalla legge sull'agricoltura (art. 156 cpv. 2 LAgr). Se le indennità sono versate dai Cantoni, la Confederazione, basandosi sull'articolo 37a, può partecipare per lo meno parzialmente ai costi con indennità globali nel quadro di accordi di programma. I criteri e le condizioni vengono definiti nel dettaglio nelle disposizioni esecutive.

Art. 38 Diversità biologica della foresta

La cura dei giovani popolamenti è ora menzionata nella gestione forestale (art. 38a) e in relazione con l'adeguamento della foresta alle mutate condizioni climatiche, assieme alla produzione di materiale di riproduzione forestale (cfr. sotto).

Capoverso 1, frase introduttiva e capoverso 2: con lo spostamento della promozione di provvedimenti per la produzione di materiale di riproduzione forestale dal capoverso 1 lettera e all'articolo 38a capoverso 1 lettera f (si veda la motivazione più sotto), cade la suddivisione, in base alla tecnica in materia di aiuti finanziari, dei provvedimenti in virtù di accordi di programma e di decisioni. Il capoverso 2 può così essere abrogato. Il principio delle indennità globali in conformità con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 2008 è ora sancito nella frase introduttiva.

Capoverso 1 lettera b: la cura dei giovani popolamenti è uno dei più importanti investimenti nel futuro della rigenerazione boschiva. La via da seguire per gestire in modo mirato la foresta è indicata già nei primi anni di crescita in conformità con le funzioni prioritarie di quest'ultima. La cura dei giovani popolamenti ha senza dubbio grande importanza per la diversità biologica, ma soprattutto va focalizzata anche sull'adattamento ai cambiamenti climatici, affinché la foresta si preservi nel suo complesso quale ecosistema resistente e capace di adattarsi e sia in grado di fornire le differenti prestazioni richieste dalla società anche in condizioni mutate. In virtù di questo approccio integrato, occorre stralciare dall'articolo 38 la fattispecie per l'erogazione di sussidi della cura dei giovani popolamenti e menzionarla nell'articolo sulla gestione forestale, ora focalizzato sull'adempimento delle varie funzioni della foresta anche in condizioni climatiche mutate (art. 38a cpv. 1 lett. f).

La cura dei giovani popolamenti nella foresta di protezione non è interessata da questo spostamento. In quanto parte della vasta cura della foresta di protezione di cui all'articolo 37 capoverso 1 lettera a, essa continua a ricevere sussidi secondo l'articolo 37.

In luogo della cura dei giovani popolamenti, nel capoverso 1 lettera b sono menzionati nuovi provvedimenti intesi a promuovere la diversità delle specie e la diversità genetica della foresta. Questo orientamento poggia sulla Politica forestale e sulla Strategia Biodiversità e corrisponde alle rispettive priorità. Si possono così anche continuare a sostenere finanziariamente provvedimenti per promuovere la diversità biologica sulla superficie forestale complessiva della Confederazione, un sostegno che corrisponde all'attuale promozione nel quadro dell'accordo di programma sulla biodiversità forestale.

Capoverso 1 lettera e: i provvedimenti per la produzione di materiale di riproduzione forestale sono sempre più connessi ai cambiamenti climatici e agli aspetti genetici a essi legati e devono quindi essere ulteriormente sviluppati. Perciò questo capoverso è spostato nel nuovo articolo sulla gestione forestale, ora incentrato sull'adattamento ai cambiamenti climatici (art. 38a cpv. 1 lett. f).

Rubrica: con la NPC, l'allora articolo 38 («Gestione della foresta») è stato sottoposto a revisione totale e inserito quale nuovo articolo 38a con il titolo «Economia forestale» nella legge forestale. Questa rubrica soddisfa soltanto in modo limitato l'orientamento dell'articolo 38a. In Svizzera, a causa dell'omonima associazione mantello su scala nazionale, a «Economia forestale» si associano, per antonomasia, i detentori e/o proprietari di foreste e le loro aziende forestali. Ma l'articolo 38a non è incentrato sul sostegno a proprietari e imprese, bensì alla promozione di provvedimenti mirati della gestione delle foreste secondo l'articolo 20 segg. La nuova rubrica «Gestione forestale» corrisponde in modo più preciso a questo dato di fatto.

Frase introduttiva: conformemente all'articolo 20 capoverso 1, la foresta va gestita in modo che possa adempiere le proprie funzioni durevolmente e senza restrizioni (sostenibilità). La legge forestale chiede quindi un'economia forestale sostenibile. L'attuale frase introduttiva parla per contro della redditività della gestione forestale. In pratica, ciò è spesso frainteso nel senso che ci si attende il sostegno al proprietario della foresta per una gestione forestale redditizia. Con l'aggiunta si mette in chiaro che, conformemente all'articolo 20, la sostenibilità nella foresta deve essere l'obiettivo primario della gestione forestale.

Capoverso 1 lettera e: anche la promozione della formazione professionale degli operai forestali e la formazione pratica degli operatori forestali a livello di scuola universitaria saranno organizzate mediante i contributi globali erogati sulla base di accordi di programma. I Cantoni contribuiscono a coprire i costi. La nozione di operai forestali designa manodopera forestale non qualificata, ad esempio gli agricoltori, che lavorano a titolo temporaneo nella foresta. Conformemente all'articolo 30, la responsabilità della formazione incombe ai Cantoni. Le priorità dei corsi di formazione organizzati dai Cantoni in collaborazione con le organizzazioni agricole e forestali sono in primo luogo la sicurezza sul lavoro e la prevenzione degli infortuni. I corsi servono quindi a garantire una gestione ottimale della foresta (cfr. n. 2.3.1) e assicurano soltanto una formazione minima. Vanno quindi distinti chiaramente dalla formazione del personale forestale in senso stretto secondo l'articolo 39 capoversi 1 e 2, nello specifico dai corsi secondo la legge sulla formazione professionale. Per tutti questi motivi, un'erogazione di sussidi sotto il titolo «gestione forestale» è più appropriata dell'attuale erogazione per ogni singolo caso come previsto nella disposizione che disciplina la formazione (art. 39 cpv. 3 lett. a). Gli spostamenti non incidono sui costi. Il fatto nuovo di accordare contributi globali per la formazione pratica di operatori forestali a livello di scuola universitaria è una conseguenza che deriva dalle modifiche degli articoli 29 capoverso 3 e 51 capoverso 2 LFo.

Capoverso 1 lettera f: rispetto alla lentezza dei processi in corso nella foresta (crecita, dispersione di semi, capacità di adattamento genetica ecc.), i cambiamenti climatici minacciano di prodursi a una velocità tale da sconvolgere i processi di adattamento naturali. Funzioni svolte dai boschi, come la protezione contro i pericoli naturali, potrebbero diminuire o venire meno. Si devono inoltre attendere effetti sulla capacità di assorbimento di CO₂ del bosco sulla produzione di legname, che in Svizzera offre lavoro a circa 80 000 persone, in attività legate all'utilizzazione della

foresta e all'economia del legno⁴⁶. Conformemente alla Politica forestale 2020, la foresta svizzera mantiene un ecosistema dinamico e continua a fornire le prestazioni richieste dalla società anche nel caso di condizioni climatiche mutate⁴⁷.

I provvedimenti di adattamento necessari a tal fine presentano i seguenti orientamenti strategici⁴⁸:

- un aumento della capacità di resistenza e di adattamento del bosco mediante la cura dei giovani popolamenti (giovani popolamenti stabili e adatti alle future ubicazioni);
- adattamenti mirati di popolamenti forestali instabili e sensibili al clima per ottenere una rinnovazione adeguata e sufficiente.

Attualmente, in un programma di ricerca vengono chiariti più nel dettaglio gli effetti dei cambiamenti climatici sul bosco (sicché, cambiamenti delle caratteristiche dei siti ecc.). Se ne fanno derivare in seguito raccomandazioni di silvicoltura.

Il capoverso 1 lettera f introduce una nuova fattispecie per l'erogazione di sussidi che consente il sostegno finanziario, mediante aiuti finanziari globali, di provvedimenti che promuovono la capacità di adattamento della foresta ai cambiamenti climatici. Quali provvedimenti sono menzionate, nello specifico, la produzione di materiale di riproduzione forestale e la cura dei giovani popolamenti. Da ora in poi i provvedimenti per la produzione di materiale di riproduzione forestale (finora secondo l'art. 38 cpv. 1 lett. e) saranno finanziati nell'articolo sulla gestione forestale. Tali provvedimenti sono sempre più connessi con i cambiamenti climatici e devono quindi essere ulteriormente sviluppati. Anche la cura dei giovani popolamenti è già sostenuta in virtù del diritto vigente (art. 38 cpv. 1 lett. b). Considerata la crescente rilevanza per l'adattamento ai cambiamenti climatici, essa è parimenti trasferita nella presente disposizione. La cura dei giovani popolamenti comprende anche la rigenerazione, sempre che non ne risultino prodotti del legno commerciabili (ambito precompetitivo senza possibilità di generare reddito).

I provvedimenti di adattamento preventivi secondo la lettera f nell'ambito della cura dei giovani popolamenti causano una necessità di finanziamento supplementare per la Confederazione (cfr. n. 3.1.1). Questi investimenti sono necessari per evitare danni in futuro e costi successivi nettamente maggiori.

Con gli aiuti finanziari la Confederazione sostiene provvedimenti volontari dei Cantoni. Il capoverso 1 lettera f va perciò distinto dall'articolo 37. Tale disposizione disciplina le indennità versate per provvedimenti di conservazione della foresta di protezione che i Cantoni sono tenuti ad attuare in virtù della legge forestale. Le indennità per i provvedimenti di rigenerazione e di cura dei giovani popolamenti dentro la foresta di protezione sono perciò accordate secondo l'articolo 37.

Come negli altri settori di promozione, l'erogazione di sussidi avverrà con indennità globali nel quadro di accordi di programma. In questo modo, le indennità per i provvedimenti per la produzione di materiale di riproduzione forestale non saranno

⁴⁶ UFAM, 2012, Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera – Sfide, obiettivi e campi d'intervento, Prima parte della strategia del Consiglio federale del 2 marzo 2012, pag. 37.

⁴⁷ Politica forestale 2020, approvata dal Consiglio federale il 31 agosto 2011 (FF 2011 7758).

⁴⁸ Politica forestale 2020, approvata dal Consiglio federale il 31 agosto 2011 (FF 2011 7759).

più accordate mediante decisione dell'Ufficio federale. L'ammontare degli aiuti finanziari andrà stabilito in base all'efficacia dei provvedimenti. Come avviene di consueto quando si erogano sussidi nel quadro di accordi di programma, l'ammontare esatto delle indennità è negoziato tra Confederazione e Cantoni.

Capoverso 2 lettera a: questa disposizione conosce un adeguamento formale in ragione dell'aggiunta del capoverso 1.

Art. 39 Formazione professionale

Capoverso 3: la promozione della formazione professionale degli operai forestali sarà parte dei sussidi per la gestione sostenibile delle foreste ed è stralciata dall'articolo 39 capoverso 3 (cfr. n. 2.4.3, art. 38a).

In luogo di ingegneri forestali si parlerà di titolari di un diploma universitario, poiché negli scorsi anni il panorama della formazione è molto cambiato (cfr. n. 2.4.1, art. 29).

2.5 **Capitolo 7:** **Procedura ed esecuzione**

2.5.1 **Sezione 1: Procedura**

Art. 46 Ricorso

Capoverso 3: all'articolo 12 della legge federale del 1° luglio 1966⁴⁹ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), riveduto a seguito del decreto del 20 dicembre 2006⁵⁰, sono stati aggiunti gli articoli 12a–12g. Il rimando nel primo periodo del capoverso 3 è ora adeguato di conseguenza.

Capoverso 4: questa disposizione è identica all'articolo 168 LAgr. Il Consiglio federale intende fare uso di questa competenza in particolare nell'ambito della lotta contro i pericoli biotici per il bosco. La procedura d'opposizione è idonea per le decisioni collettive e le decisioni dallo speciale contenuto tecnico. Rafforza la decisione di prima istanza e limita il rischio di ricorso. Ciò serve in particolare anche a sgravare le autorità di ricorso.

Art. 47 Validità di autorizzazioni e altre disposizioni

Con la summenzionata modifica della LPN (cfr. in proposito il commento all'art. 46) è stato inserito l'articolo 12e LPN che prevede che in caso di ricorso dei Comuni e delle organizzazioni secondo l'articolo 12 segg. LPN è possibile iniziare i lavori di costruzione prima della conclusione del procedimento se l'esito del ricorso non può influenzare i lavori. Formalmente questa disposizione non è compatibile con quella dell'articolo 47 della legge forestale, che sancisce che le autorizzazioni e le altre disposizioni sono efficaci soltanto se sono entrate in vigore e prevede un effetto sospensivo in caso di ricorso. L'incompatibilità formale è risolta con l'introduzione di una riserva corrispondente in un secondo periodo dell'articolo 47. Il significato e lo scopo del primo periodo rimangono immutati, poiché la soppressione

⁴⁹ RS 451

⁵⁰ FF 2007 9

dell'effetto sospensivo dei mezzi legali disposta dall'articolo 12e LPN non è applicabile se l'esito del ricorso non influenza i lavori. Se ad esempio è contestata la legittimità di un dissodamento, secondo l'articolo 12e LPN si dovrà, come finora, aspettare che la sentenza sia passata in giudicato prima di iniziare i lavori.

Art. 48a Assunzione dei costi da parte di chi li causa

Con questa nuova disposizione si sancisce nella legge forestale il principio di causalità. Analogamente all'articolo 59 della legge del 7 ottobre 1983⁵¹ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), in virtù dell'articolo 48a capoverso 1 i costi dei provvedimenti che le autorità prendono o ordinano per difendere la foresta da una minaccia o da un pregiudizio imminente e per accertarli ed eliminarli, vanno addossati a chi li ha causati per colpa propria. Con il rimando esplicito alla colpa, per la legge forestale si vuole mettere in chiaro che la persona che assume i costi che provoca è in primo luogo chi viola le direttive legali, le istruzioni delle autorità o determinati obblighi di diligenza, per atto od omissione (cosiddetto «perturbatore per comportamento»). Non deve tuttavia essere tenuto ad assumere i costi ad esempio chi è solo titolare di un fondo dal quale si sono diffusi taluni organismi nocivi, senza esserne a conoscenza o poterli combatterli con un dispendio ragionevolmente esigibile (il cosiddetto «perturbatore per situazione»).

Questa traslazione dei costi sui responsabili si impone nell'interesse di una giusta assunzione degli oneri e nel senso della prevenzione generale. L'articolo 48a presenta una particolare rilevanza in relazione con il nuovo articolo 27a riguardante provvedimenti contro gli organismi nocivi: se su istruzione delle autorità devono essere distrutti in particolare alberi o altro materiale, i costi vanno assunti da chi è la causa della presenza di tali organismi. Alla luce dell'articolo 26, il principio di causalità va tuttavia applicato non soltanto ai provvedimenti contro gli organismi nocivi, bensì anche alla lotta contro eventi naturali. Ad esempio, chi ha causato un incendio di bosco per negligenza deve assumere i costi dei lavori di spegnimento, di sgombero e di rimboschimento.

Nella prassi sarà spesso difficile provare una causalità sufficiente tra il comportamento di chi potenzialmente ha provocato il danno e i danni verificatisi o i provvedimenti adottati. L'onere della prova per causa e colpa incombe alle autorità competenti.

2.5.2 Sezione 2: Esecuzione

Art. 49 Confederazione

Capoverso 1bis: secondo l'articolo 49 capoverso 1, la Confederazione vigila sull'esecuzione della legge forestale. Per adempiere in misura sufficiente a questa funzione di vigilanza, analogamente all'articolo 38 LPAmb deve essere autorizzata a coordinare le sue varie misure esecutive con quelle dei Cantoni e dei servizi federali interessati. Per il coordinamento in seno all'Amministrazione federale è competente l'autorità direttiva designata. In pratica, è quanto accade da sempre.

⁵¹ RS 814.01

Capoverso 3: come la legge sull'agricoltura, anche la legge forestale deve dare al Consiglio federale la possibilità di delegare ad autorità subordinate il compito di emanare prescrizioni di natura prevalentemente tecnica o amministrativa (cfr. art. 177 cpv. 2 LAgr). L'ordinanza sulla protezione dei vegetali contiene già simili sottodeleghe (p. es. art. 5 cpv. 2, 14 cpv. 1, 15 cpv. 4 o 31 cpv. 3 OPV). Contrariamente alla parte riguardante l'agricoltura dell'ordinanza sulla protezione dei vegetali, per il settore forestale queste non poggiano tuttavia su basi legali sufficienti. Al capoverso 3 è perciò aggiunto un nuovo secondo periodo a tal fine. In virtù dell'ordinanza dell'UFAG concernente le misure fitosanitarie a carattere temporaneo⁵² (OMFT), l'UFAM deve poter emanare un'ordinanza analoga per la protezione della foresta.

Art. 50a Delega di compiti esecutivi

In virtù dell'articolo 43 LPAmb, anche nel settore della foresta le autorità esecutive, se necessario, devono poter delegare controlli o, puntualmente, altri compiti esecutivi a corporazioni di diritto pubblico o a privati. Ciò avviene dietro pagamento di un'equa indennità. In particolare, è complesso il controllo al confine (p. es. negli imballaggi in legno), che i collaboratori del Servizio fitosanitario non sono in grado di gestire. Per un'esecuzione funzionante, la Confederazione deve perciò ricorrere a personale tecnico supplementare. Ovviamente, la responsabilità dell'esecuzione della legislazione forestale nel suo complesso rimane comunque delle autorità competenti.

Art. 51 Organizzazione forestale

Capoverso 2: i Cantoni suddividono il loro territorio in circondari e settori forestali. Questa disposizione rimane invariata anche nei casi in cui i Cantoni utilizzano in parte altre designazioni quali sezioni o regioni forestali. L'accento è posto sulla struttura decentralizzata del servizio forestale. Per dirigere i circondari e i settori forestali sono impiegati operatori forestali con formazione superiore, ovvero con una formazione terziaria o una qualifica comparabile ed esperienza pratica. Sono considerati operatori forestali con formazione superiore formazioni forestali a livello di scuola specializzata superiore (SSS), di scuola universitaria professionale (SUP) e di Politecnico federale (PF; formazione terziaria). Sono tuttavia possibili anche altre formazioni equivalenti con un approfondimento supplementare in ambito forestale, ad esempio sotto forma di una formazione post diploma. Spetta alle autorità di assunzione orientare il profilo di qualificazione ai rispettivi requisiti. Per dirigere un settore forestale potrebbe ad esempio essere richiesta una formazione in ambito forestale.

Le esperienze pratiche possono essere conseguite con diverse modalità, ad esempio nell'ambito di tirocini integrati nella formazione, di tirocini professionali o nel quadro di cosiddetti programmi per *trainee*. Possibilità appropriate sono tra l'altro offerte dalla Confederazione, dai Cantoni o da associazioni. I requisiti per l'esperienza pratica devono essere definiti nell'ordinanza sulle foreste. L'accento è posto su una comprensione globale delle foreste, conoscenze dei compiti sovrani in diversi ambiti tematici come pure sulla promozione e la valutazione delle competenze dei titolari della formazione.

⁵² RS 916.202.1

Allegato: Modifica di altri atti normativi

Numero 1: modifica della legge sul parco nazionale

L'ingresso della legge del 19 dicembre 1980⁵³ sul parco nazionale va adeguato alla Costituzione federale totalmente riveduta. La Commissione di redazione del Parlamento ha deciso che l'ingresso delle leggi federali emanate prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione federale sono adeguate formalmente in occasione delle revisioni parziali.

Numero 2: modifica della legge sulla caccia

Ingresso

L'ingresso della legge del 20 giugno 1986⁵⁴ sulla caccia (LCP) va parimenti adeguata alla Costituzione federale totalmente riveduta. La Commissione di redazione del Parlamento ha deciso che l'ingresso delle leggi federali emanate prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione federale sono adeguate formalmente in occasione di revisioni parziali. In base alla prassi vigente, nell'ingresso delle leggi federali sono oramai menzionate solo le disposizioni costituzionali formali attributive di competenze, che autorizzano a emanare norme di diritto; se ciò non vale per l'intero articolo ma interessa soltanto singoli capoversi o lettere, si menzionano solo questi. Le disposizioni costituzionali materiali che devono essere concretizzate o si applicano al settore del diritto corrispondente non rientrano nelle basi legali. Anche la LCP va adeguata a questa prassi: vanno pertanto menzionati quali disposizioni formali attributive di competenze soltanto gli articoli 74 capoverso 1, 78 capoverso 4, 79 e 80 capoverso 1 Cost.

Art. 12 cpv. 5, secondo periodo

La legge sulla caccia deve inoltre essere integrata con una disposizione analoga all'articolo 50a della legge forestale secondo cui, nel quadro della prevenzione di danni da parte di grandi predatori ad animali da reddito, la Confederazione può incaricare corporazioni di diritto pubblico o privati, contro indennità, di svolgere controlli o di mettere in atto ulteriori misure di applicazione. La presente integrazione avviene in particolare in seguito allo sviluppo esposto qui di seguito.

Con l'accoglimento della mozione 10.3242, il Consiglio federale è incaricato di promuovere la protezione degli animali da reddito contro danni causati dai grandi predatori (protezione delle greggi). In conformità con le conoscenze acquisite negli ultimi anni, quale provvedimento più significativo nelle zone di estivazione si deve fare riferimento alla protezione con cani da protezione delle greggi. Per istituire il pertinente articolo sulla promozione, nell'ambito della politica agricola 2014–17 è stato inserito nella legge sulla caccia il nuovo capoverso seguente (approvato da entrambe le Camere): «La Confederazione promuove e coordina le misure dei Cantoni volte a prevenire i danni causati dalla selvaggina, segnatamente quelli causati dai grandi predatori agli animali da reddito» (art. 12 cpv. 5 LCP). Secondo detto

⁵³ RS 454

⁵⁴ RS 922.0

capoverso, l'esecuzione della protezione delle greggi spetta ai Cantoni, mentre la promozione di misure di protezione delle greggi spetta all'UFAM, in conformità anche alla mozione 10.3242. Ai fini di un'organizzazione snella e di un impiego uniforme dei fondi della Confederazione, con l'integrazione dell'articolo 12 capoverso 5 LCP si intende ora garantire che l'UFAM possa incaricare corporazioni di diritto pubblico o privati, corrispondendo loro un'indennità, di eseguire compiti pertinenti di coordinamento ed esecuzione della protezione delle greggi. Già nel quadro dell'attuale normativa, in virtù dell'articolo 10 capoverso 4 dell'ordinanza del 29 febbraio 1988⁵⁵ sulla caccia (OCP), che consente la promozione di progetti regionali di protezione delle greggi, e dell'articolo 10^{bis} lettera g OCP, che promuove il coordinamento intercantonale, singole organizzazioni assumono taluni compiti, tuttavia non sovrani, fra le quali vi sono ad esempio la Centrale di consulenza agricola AGRIDEA, che consiglia i Cantoni e gli agricoltori e promuove provvedimenti concreti, e l'associazione Cani da protezione delle greggi in Svizzera, che informa i detentori di cani quanto all'impiego conforme alla legge di cani da protezione delle greggi. Con la summenzionata integrazione, questa prassi consolidata dovrà poter essere ripresa anche nel compito sovrano dell'UFAM, ossia la promozione della protezione delle greggi sull'insieme del territorio nazionale. La pertinente delega di compiti sovrani a organizzazioni esterne deve in particolare consentire, su mandato dell'UFAM, di versare ai singoli allevatori e detentori i fondi federali, assieme alla verifica se i cani meritano di essere sostenuti, così come l'UFAM lo disciplinerà nelle sue direttive sulla qualità di questi cani (allevamento, istruzione) e sulla gestione del rischio (detenzione, utilizzo). Con queste direttive sono tra l'altro ridotti al minimo i conflitti e i rischi legati all'utilizzo dei cani, soddisfacendo così la mozione 10.3242. La prevista delega a organizzazioni qualificate con adeguate conoscenze specialistiche semplificherà la promozione e il coordinamento della protezione delle greggi e migliorerà quest'ultima.

Art. 13 cpv. 3

Secondo l'attuale tenore dell'articolo 13 capoverso 3 della legge sulla caccia, la Confederazione accorda ai Cantoni sulla base di accordi di programma indennità globali per le spese di risarcimento dei danni causati dalla selvaggina di una bandita federale. Ciò avviene in considerazione del fatto che dentro e intorno a talune bandite federali possono verificarsi problemi provocati dalla selvaggina (p. es. nelle colture o nei boschi circostanti) se i territori protetti in virtù del diritto federale ospitano un numero elevato di animali selvatici. Le indennità della Confederazione servono a rendere sopportabili i danni causati dalla selvaggina, indipendentemente dagli eventuali interventi sull'effettivo degli animali selvatici. I danni, causati in particolare dai cinghiali, i cui effettivi sono in generale crescita, possono verificarsi non soltanto dentro e intorno a bandite federali, bensì anche dentro e intorno a riserve federali di importanza internazionale o nazionale di uccelli acquatici e migratori. Perciò, in un'interpretazione in senso lato dell'articolo 13 capoverso 3 LCP e in base all'articolo 15 dell'ordinanza del 21 gennaio 1991⁵⁶ sulle riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori (ORUAM), finora ai Cantoni sono già state accordate indennità globali per il risarcimento e la prevenzione di danni arrecati dalla selvaggina anche dentro e intorno alle menzionate riserve di

⁵⁵ RS 922.01

⁵⁶ RS 922.32

uccelli. Questa prassi è consolidata e l'articolo 13 capoverso 3 LCP deve quindi riferirsi esplicitamente ai due tipi di zone protette federali di cui alla LCP stessa. Nulla cambia quanto all'ammontare e all'entità delle indennità.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Adattamento ai cambiamenti climatici

Per i provvedimenti ai fini dell'adattamento ai cambiamenti climatici al di fuori delle foreste di protezione (art. 38a cpv. 1 lett. f) sono necessari mezzi finanziari per un ammontare complessivo di circa 21 milioni di franchi l'anno. Tali mezzi ricorrono annualmente e servono alla necessaria prevenzione in vista delle modifiche climatiche attese e delle loro conseguenze. Attualmente in questo settore sono investiti ogni anno circa 11 milioni di franchi (cura dei giovani popolamenti), per cui il fabbisogno supplementare annuo è di 10 milioni di franchi. I mezzi finanziari necessari complessivamente si ripartiscono sui due settori seguenti:

- rigenerazione (adattamento in stazioni forestali sensibili al clima e di popolamenti sensibili al clima): fabbisogno supplementare di 10 milioni di franchi. In tale modo è possibile, entro il 2020, trattare circa il 25 per cento delle superfici sensibili al clima (in totale 50 000 ha secondo stime dell'UFAM in base a dati dell'IFN3, il 4,1 % della superficie forestale complessiva). Si considerano sensibili al clima le zone o i popolamenti che già oggi sono troppo secchi per l'attuale area boschiva, o lo saranno in un prossimo futuro, per esempio zone secche nel Giura e a Sud delle Alpi o boschi di pini silvestri già morenti nelle Alpi centrali. Sensibili al clima sono anche popolamenti con molto legno secco ed elevato rischio di incendi di boschi (p. es. valle del Rodano, valle del Reno). Su simili zone possono essere necessarie rigenerazioni anticipate al fine di garantire le molteplici prestazioni del bosco. In caso di riscaldamento del clima più marcato, altre aree possono diventare stazioni forestali sensibili al clima⁵⁷;
- cura dei giovani popolamenti al di fuori delle foreste di protezione: 11 milioni di franchi, pari alle spese effettuate oggi per la cura dei giovani popolamenti. In tal modo sono possibili annualmente interventi di cura in ben 11 000 ha di bosco giovane (0,9 % della superficie forestale complessiva) che tengono conto delle esigenze climatiche.

Per i provvedimenti ai fini dell'adattamento ai cambiamenti climatici (anche prevenzione) nella foresta di protezione (art. 37) è necessario un aumento dei mezzi finanziari esistenti per complessivi circa 10 milioni di franchi l'anno. In tal modo è possibile, entro il 2040, trattare circa il 25 per cento della superficie delle foreste di protezione critiche (68 000 ettari conformemente all'IFN3⁵⁸, il 5,6 % della superfi-

⁵⁷ Cfr. UFAM, 2012, Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera – Sfide, obiettivi e campi d'intervento, Prima parte della strategia del Consiglio federale del 2 marzo 2012.

⁵⁸ Brändli, U.-B. (red.) 2010: Schweizerisches Landesforstinventar. Ergebnisse der dritten Erhebung 2004–2006. Birmensdorf, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio WSL. Berna, Ufficio federale dell'ambiente, UFAM, pag. 245.

cie forestale complessiva), attraverso la rigenerazione anticipata di popolamenti instabili. Il finanziamento dei provvedimenti di adattamento nella foresta di protezione deve essere potenziato, altrimenti rischia di aumentare la quota di foreste di protezione critiche e, dal profilo economico, ne scaturirebbero costi elevati.

Danni alle foreste al di fuori delle foreste di protezione: senza grandi eventi, per le indennità per i provvedimenti contro i danni alla foresta al di fuori delle foreste di protezione (art. 37a) e l'indennità per costi (art. 37b) si prevede un fabbisogno finanziario annuo di circa 2 milioni di franchi per la Confederazione. Le spese possono oscillare annualmente in base alla situazione delle infestazioni. Con lo strumento degli accordi di programma su quattro anni è possibile conseguire un equilibrio dei costi e attenuare i picchi di spesa.

Promozione del legno: per l'attuazione dell'articolo 34a riguardante la promozione del legno, occorrono, come finora, 4 milioni di franchi (per prorogare provvedimenti come il Piano d'azione legno). L'attuazione non comporta pertanto costi supplementari per la Confederazione.

Biodiversità: per la protezione della biodiversità nella foresta (art. 38) servono mezzi finanziari supplementari, che saranno stabiliti nell'ambito del piano d'azione riguardante la Strategia Biodiversità Svizzera.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per attuare le integrazioni della legge forestale, l'UFAM necessita di un effettivo del personale equivalente a 300 punti percentuali a tempo indeterminato dall'attuazione della legge. Ne sono interessati in particolare i settori della protezione contro gli organismi nocivi (200 %) e dei cambiamenti climatici (100 %).

Con la crescente globalizzazione aumenta anche la problematica dell'introduzione di organismi dannosi alloctoni. Per potere gestire le crescenti esigenze per la prevenzione e la lotta contro i danni biotici nella foresta e gli alberi forestali nelle zone prative è necessaria, di stretta intesa con l'agricoltura, un effettivo equivalente a 200 punti percentuali (a tempo indeterminato). Le nuove normative devono essere rese concrete, mentre nuovi accordi di programma devono essere elaborati e attuati negli anni successivi al 2016. Inoltre, occorre sviluppare e adeguare strategie di lotta, e il controlling dei contributi va sviluppato e messo in atto.

Nel settore dei cambiamenti climatici, per attuare le conoscenze risultanti dal corrente «Forschungsprogramm Wald und Klimawandel» (programma di ricerca foresta e cambiamenti climatici) sono necessari 100 punti percentuali (a tempo indeterminato). Ne fanno parte in particolare l'evoluzione di provvedimenti selvicolturali adatti, la delimitazione di ubicazioni e popolamenti sensibili al clima e lo sviluppo e l'attuazione di pertinenti accordi di programma, compreso il controlling.

Dell'effettivo del personale complessivo di 300 punti percentuali, 100 possono essere compensati internamente all'UFAM, mentre dei 200 rimanenti (a tempo indeterminato) si fa ora richiesta.

Aumenti

Dipartimento	Breve descrizione	Spese di personale CHF	Numero di posti
DATEC (UFAM)	Protezione dagli organismi nocivi	180 000	1
DATEC (UFAM)	Cambiamenti climatici (adattamento)	180 000	1

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Sui Cantoni il disegno ha ripercussioni anche di tipo finanziario. La Confederazione accorda sussidi conformemente all'articolo 7 lettere c e d della legge del 5 ottobre 1990⁵⁹ sui sussidi (LSu) solo a condizione che anche i Cantoni vi partecipino adeguatamente. I sussidi della Confederazione nel settore forestale sono gestiti prevalentemente mediante accordi programmatici. Come finora, anche nell'ambito dei nuovi aiuti finanziari e indennità la Confederazione erogherà sussidi pari a circa il 40 per cento dei costi complessivi. Per quanto concerne i contributi federali supplementari previsti, pari a complessivi 22 milioni di franchi l'anno (2 mio. per i provvedimenti contro i danni alla foresta al di fuori delle foreste di protezione, 10 mio. per provvedimenti riguardanti l'adattamento ai cambiamenti climatici al di fuori delle foreste di protezione e 10 mio. per provvedimenti riguardanti l'adattamento ai cambiamenti climatici nelle foreste di protezione), è di conseguenza da prevedere per i Cantoni e altri attori un onere supplementare annuo di circa 30 milioni di franchi. I Cantoni possono determinare il volume dei fondi supplementari necessari adattando i relativi accordi di programma. Negli ultimi anni, nell'ambito dei negoziati sugli accordi di programma, essi hanno fatto valere un fabbisogno maggiore di quanto la Confederazione potesse considerare.

A causa delle accresciute esigenze per la prevenzione e la lotta contro i pericoli biotici, è da prevedere un onere amministrativo supplementare nell'ambito dell'esecuzione della protezione dei vegetali.

In ragione degli adeguamenti alle disposizioni riguardanti i requisiti per un'attività svolta nel servizio forestale pubblico (art. 29 cpv. 3 e 51 cpv. 2), i Cantoni hanno maggiore responsabilità e margine di manovra nell'ambito delle assunzioni. Considerando il mercato del lavoro, al momento piuttosto atrofico a livello regionale, questo fatto va valutato positivamente.

Il progetto ha effetti positivi sui Comuni che sono proprietari di foreste o gestiscono aziende forestali. Il sostegno a provvedimenti per la lotta contro eventi dannosi (che si verificano al di fuori della foresta di protezione) e per il rimboschimento in caso di danni contribuisce alla conservazione qualitativa della foresta. Un rapido rimboschimento dei popolamenti interessati ha effetti positivi su differenti funzioni della foresta, quali la produzione di legname, il mantenimento della prestazione della foresta di protezione, la capacità di assorbimento del CO₂ o la depurazione dell'acqua potabile. Inoltre, le misure di adattamento ai cambiamenti climatici aumentano la stabilità dei popolamenti e garantiscono a lungo termine le diverse funzioni

svolte dalla foresta. Inoltre, sono attesi anche altri benefici per l'economia pubblica (cfr. n. 3.3) per i Comuni proprietari di foreste o che gestiscono aziende forestali.

L'integrazione dell'articolo 12 capoverso 5 della legge sulla caccia (cfr. n. 2.6) non implica che ogni Cantone debba costituire una propria struttura per eseguire la protezione delle greggi; ciò contiene le ripercussioni di carattere organizzativo e quindi finanziario per i Cantoni. Un calcolo approssimativo dettagliato dei costi della protezione delle greggi nel complesso figura nel rapporto del Consiglio federale del 9 novembre 2013 in adempimento alla mozione 10.3242.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Le novità sostanziali del presente disegno sono state sottoposte a una valutazione dal punto di vista dell'economia pubblica (VOBU)⁶⁰. I risultati principali della VOBU sono riassunti qui di seguito.

3.3.1 Prevenzione e lotta contro i pericoli biotici

Il sostegno a provvedimenti per la lotta contro casi di eventi dannosi che si verificano al di fuori delle foreste di protezione e per il rimboschimento in caso di danni contribuisce alla conservazione qualitativa della foresta. Un rapido rimboschimento dei popolamenti interessati ha effetti positivi su differenti funzioni della foresta, quali la produzione di legname, il mantenimento della prestazione della foresta di protezione, la capacità di assorbimento del CO₂ o la depurazione dell'acqua potabile.

Il fabbisogno stimato oggi (esclusi i grandi eventi) è di due milioni di franchi l'anno di fondi federali supplementari. Si tratta di costi davvero minimi; tuttavia, a causa dei cambiamenti climatici potrebbe crescere il fabbisogno di mezzi finanziari, ad esempio se dovesse aumentare la frequenza e la violenza degli incendi di boschi, della diffusione di organismi nocivi o delle tempeste.

L'efficienza dei costi va inoltre valutata rispetto a una situazione che si instaurerebbe se non dovessero essere adottati provvedimenti: quali costi ne risulterebbero a lungo termine se per i relativi interventi non fossero disponibili mezzi finanziari? Considerando i notevoli costi successivi o le mancate entrate, si può supporre che il provvedimento sia efficiente sotto il profilo dei costi. Costi successivi o perdite di entrate evidenti risultano ad esempio in caso di calamità causate dal bostrico nei boschi di conifere o dalla forte diffusione di altri organismi nocivi.

Questo provvedimento è difendibile sotto il profilo politico-istituzionale. Gli effetti collaterali sono relativamente esigui e vanno giudicati in maniera prevalentemente positiva.

⁶⁰ Per una politica ambientale il più efficace ed efficiente possibile si valutano le misure di politica ambientale mediante il metodo della valutazione dell'impatto sull'economia pubblica (VOBU: volkswirtschaftliche Beurteilung) e si analizzano gli effetti ecologici, economici e sociali. Cfr. www.bafu.admin.ch

3.3.2 Adattamento ai cambiamenti climatici

Una cura mirata dei giovani popolamenti promuove popolamenti stabili e in grado di adattarsi. Un effetto durevole può tuttavia essere realizzato soltanto in combinazione con altri provvedimenti quali il rimboschimento a seconda del luogo (p. es. mediante rinnovazione naturale) e il dirado delle perticaie.

Con contributi federali supplementari annui pari a 20 milioni di franchi, entro il 2040 sarà possibile trattare il 25 per cento della superficie delle foreste di protezione critiche ed entro il 2020 il 25 per cento dei popolamenti sensibili al clima (cfr. n. 3.1.1). Vi è da attendersi che il valore aggiunto conseguito con la cura dei giovani popolamenti (maggiore resistenza dei popolamenti contro gli eventi naturali estremi) superi i costi annuali. Per un impiego dei mezzi efficiente è importante una scelta accurata delle superfici e dei provvedimenti di cura da promuovere che rafforzano la capacità di adattamento dei giovani popolamenti.

In ragione dell'effetto positivo su varie prestazioni del bosco, la promozione della cura dei giovani popolamenti è di pubblico interesse. La maggiore stabilità dei popolamenti garantisce infatti a lungo termine le differenti funzioni della foresta, così che anche le ripercussioni in ambito economico (in particolare lo sfruttamento del legno) vanno giudicate in maniera prevalentemente positiva. Nel caso in cui non fossero adottati provvedimenti, la riparazione di danni futuri potrebbe generare costi superiori a quelli causati da provvedimenti di adattamento tempestivi. Gli effetti collaterali vanno giudicati positivamente.

3.3.3 Promozione del legno

Il nuovo articolo sulla promozione del legno (art. 34a) rafforza la base della vigente politica della risorsa legno della Confederazione⁶¹. La ragione dell'interesse pubblico a un maggiore utilizzo del legno va ricercata nel fatto che lo sfruttamento del legno presenta effetti sinergici con altre funzioni della foresta ovvero con obiettivi riguardanti l'ecologia, la socialità e la società. Un utilizzo sostenibile del legno che soddisfi gli obiettivi della Politica forestale 2020 ci sarà però soltanto quando le condizioni generali necessarie a tale scopo renderanno possibili strutture imprenditoriali abbastanza competitive. Nel complesso sistema dell'economia forestale e del legno, con molteplici attori pubblici e privati, creare i presupposti necessari è un processo a lungo termine. A tal fine devono impegnarsi non soltanto le imprese, bensì anche gli enti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni), che fissano importanti condizioni generali e possono creare incentivi. La promozione del maggiore sfruttamento del legno va dunque considerata un compito a lungo termine.

Secondo la valutazione dell'UFAM e dei principali attori, lo stato del raggiungimento dell'obiettivo della politica della risorsa legno (orizzonte temporale fino al 2020) è buono. Si evidenzia in particolare che mediante la promozione da parte della Confederazione è stato possibile dare impulsi decisivi specialmente nel settore delle costruzioni in legno (p. es. nella protezione contro gli incendi e l'isolazione acustica).

⁶¹ Consultabile al sito: www.bafu.admin.ch/wald/ > Politica forestale della Confederazione.

3.4 Ripercussioni per la società

La popolazione svizzera ha un'ampia conoscenza delle molteplici funzioni del bosco e sa apprezzarle⁶². Inoltre ritiene che le prestazioni del bosco a favore della collettività possano avere un loro prezzo⁶³. Tutte le funzioni del bosco sono considerate da importanti ad assolutamente importanti. Il giudizio delle funzioni prioritarie del bosco da parte della collettività coincide sostanzialmente con la Politica forestale 2020, adottata dal nostro Collegio nell'agosto del 2011.

La presente modifica di legge per l'attuazione della Politica forestale 2020 rafforza l'adempimento a lungo termine di tutte le prestazioni del bosco e quindi anche della sua funzione sociale.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Il progetto migliora la protezione della foresta in quanto rafforza la prevenzione e la riparazione dei danni alle foreste, introduce (analogamente al settore ambientale) il principio di causalità relativo all'assunzione dei costi e prevede provvedimenti per l'adattamento ai cambiamenti climatici. Ha i suoi effetti positivi sull'equilibrio ecologico. Poiché promuove lo sfruttamento del legno in ambito sostenibile, riducendo quindi l'utilizzo di risorse non rinnovabili, il progetto migliora indirettamente il bilancio di CO₂ della Svizzera. La promozione di provvedimenti per l'adattamento ai cambiamenti climatici diminuisce i rischi di catastrofi ambientali. Mediante provvedimenti di adattamento, la foresta stessa diventa più resistente. In tal modo si garantiscono anche in futuro la funzione di protezione, importante per l'economia nazionale, e altre prestazioni del bosco. Nel complesso, gli effetti per l'ambiente sono perciò positivi.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁶⁴ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁶⁵ sul programma di legislatura 2011–2015. Il «disbrigo dei dossier pendenti in materia di politica forestale» era però già contenuto nel programma di legislatura 2007–2011⁶⁶ quale oggetto incluso nelle grandi linee (art. 14 n. 68). Con la modifica della legge forestale decisa nella primavera del 2012 i dossier pendenti in materia di politica forestale sono stati sbrigati soltanto nel settore della superficie forestale. La modifica della

⁶² UFAM e WSL (ed.) 2012: La popolazione svizzera e il bosco. Risultati del secondo monitoraggio socioculturale del bosco (WaMos 2) realizzato tra la popolazione. Ufficio federale dell'ambiente, Berna, e Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio WSL, Birmensdorf.

⁶³ Scheda WaMos2: bosco multifunzionale. Comunicato stampa dell'UFAM del 17 febbraio 2012.

⁶⁴ FF 2012 305

⁶⁵ FF 2012 6413

⁶⁶ FF 2008 7474

legge forestale è inoltre opportuna in quanto necessaria all'attuazione della Politica forestale 2020, la quale gode di un ampio sostegno.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

4.2.1 Politica forestale 2020

Il progetto poggia sulla Politica forestale 2020⁶⁷, adottata il 31 agosto 2011 dal Consiglio federale in sostituzione del Programma forestale svizzero (PF-CH) del 2004, precedentemente alla base della politica forestale nazionale. Elementi nuovi nella Politica forestale 2020 sono in particolare gli obiettivi fissati nei settori dei cambiamenti climatici e dello sfruttamento del legno. Si intende sfruttare il potenziale sostenibile di utilizzo del legno e preservare la foresta quale ecosistema dinamico affinché sia in grado di fornire le sue prestazioni, ossia proteggere contro i pericoli naturali, fornire legname, costituire un'area di svago e un habitat per flora e fauna, fornire acqua potabile e proteggere il clima (p. es. immagazzinando CO₂), anche se le condizioni climatiche stanno mutando. Rappresentati dalla Conferenza dei direttori forestali cantonali, i Cantoni si sono in linea di massima espressi positivamente sugli orientamenti della Politica forestale 2020. Anche gli attori dei settori dell'economia, dell'ambiente, della formazione e della ricerca sono stati coinvolti nella fase di elaborazione.

Con la presente integrazione della legge forestale, il nostro Collegio colma lacune giuridiche puntuali relative all'attuazione della Politica forestale 2020. Ciò corrisponde all'obiettivo 23 del Governo per il 2014⁶⁸. Abbiamo altresì esaminato provvedimenti per un migliore accesso alle risorse al di fuori delle foreste di protezione, ma non consideriamo una simile promozione un compito federale. Abbiamo inoltre esaminato possibili soluzioni per indennizzare e migliorare la prestazione del bosco a favore della protezione del clima. Respingiamo tuttavia l'adozione di un'apposita normativa.

4.2.2 Strategia Biodiversità Svizzera

La Strategia Biodiversità Svizzera⁶⁹, approvata il 25 aprile 2012 dal Consiglio federale, deve garantire una biodiversità variegata, in grado di adattarsi ai cambiamenti e una preservazione a lungo termine dei suoi servizi ecosistemici. A tale scopo il Governo prevede dieci obiettivi strategici. L'obiettivo per il settore dell'economia forestale e di altri settori di utilizzo è la gestione sostenibile delle risorse naturali entro il 2020, affinché sia garantita la salvaguardia degli ecosistemi e dei loro servizi, nonché delle specie e della diversità genetica⁷⁰. I campi d'azione definiti per l'economia forestale sono in sintonia con gli obiettivi, gli orientamenti strategici e i provvedimenti della Politica forestale 2020 nel settore della biodiversità. La presente

67 FF 2011 7753

68 Obiettivi del Consiglio federale 2014. Parte I. Cancelleria federale svizzera.

69 FF 2012 6465

70 FF 2012 6520

revisione della legge forestale non pregiudica l'attuazione della Strategia Biodiversità Svizzera ed è quindi compatibile con essa.

4.2.3 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015

La Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015⁷¹, adottata dal Consiglio federale il 25 gennaio 2012, considera una sfida per il bosco il fatto che in Svizzera il legno dei boschi sia utilizzato in misura inferiore alla loro capacità di rigenerazione, mentre al di fuori dell'Europa l'accento è posto sulla protezione dei boschi da uno sfruttamento eccessivo. Per quanto riguarda la politica energetica e climatica il Governo ritiene tuttavia che occorra un aumento dell'impiego di legname indigeno anche per scopi energetici e del valore aggiunto creato su scala nazionale⁷². Con l'articolo 34a si affronta questa sfida. Nell'ambito dei provvedimenti in corso, la Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015 rinvia alla Politica forestale 2020 e alla politica della risorsa legno⁷³. I presenti adeguamenti della legge forestale fanno in modo che l'equilibrio delle tre dimensioni della sostenibilità e delle differenti funzioni della foresta sia garantito anche in futuro e corrisponda così alla Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015.

4.2.4 Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera

La strategia del Governo fissa le condizioni generali affinché gli uffici federali procedano in modo coordinato nell'adattamento ai cambiamenti climatici. La prima parte della strategia di adattamento contiene le sfide, gli obiettivi e i campi d'intervento per l'adeguamento ed è stata da adottata dal Consiglio federale il 2 marzo 2012⁷⁴. La seconda parte è stata adottata dal Governo il 9 aprile 2014 e mostra come la Svizzera si prefigge di raggiungere tali obiettivi e gestire le sfide. Conformemente alla prima parte della strategia, le misure di adattamento nella foresta devono eliminare i rischi esistenti, aumentare la capacità di adattamento mediante un rinnovamento mirato e prevenire i rischi futuri. Sempre secondo la strategia, l'attuazione a livello federale deve avvenire nel quadro della Politica forestale 2020 della Confederazione e dell'integrazione della legge forestale. Il progetto soddisfa questa esigenza rendendo ora possibile, come richiesto, il sostegno di provvedimenti al di fuori delle foreste di protezione per prevenire e combattere gli organismi nocivi. Inoltre, la cura dei giovani popolamenti è maggiormente adattata alle esigenze dei cambiamenti climatici e ampliata quanto all'estensione della superficie da trattare (compresa la foresta di protezione).

⁷¹ Rapporto del Consiglio federale del 25 gennaio 2012 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015. Consultabile sul sito: www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia per uno sviluppo sostenibile.

⁷² Rapporto del Consiglio federale del 25 gennaio 2012 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015, pag. 35.

⁷³ Rapporto del Consiglio federale del 25 gennaio 2012 Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015, pag. 36.

⁷⁴ FF 2012 3365

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La costituzionalità dell'articolo 21a (Sicurezza sul lavoro) si fonda sull'articolo 95 capoverso 1 Cost., che consente alla Confederazione di disciplinare l'esercizio dell'attività economica privata e di adottare provvedimenti di polizia economica al fine di proteggere la vita e la salute della popolazione.

Le altre disposizioni si fondano sull'articolo 77 Cost., che obbliga la Confederazione a provvedere affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative (cpv. 1) e a tali scopi la autorizza a emanare principi sulla protezione delle foreste (cpv. 2) e a promuovere provvedimenti per la conservazione delle foreste (cpv. 3).

Da un lato, un maggiore utilizzo del legno rafforza l'economia forestale e corrisponde così allo scopo della legge forestale per cui l'economia forestale va promossa e tutelata (art. 1 cpv. 1 lett. d). Dall'altro, agevola la rigenerazione ed è il presupposto per una gestione sostenibile della foresta, per una sufficiente stabilità delle foreste e per garantire le funzioni della foresta. Con l'articolo 77 Cost., anche l'articolo 34a sulla promozione del legno ha così una base costituzionale sufficiente. La disposizione volta a migliorare le vendite di legname e l'utilizzazione del legno prevede soltanto strumenti neutrali dal punto di vista della concorrenza (cfr. n. 2.4.2), per cui è compatibile con l'articolo 94 capoverso 1 Cost.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Alla Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio 1992), sottoscrivendo la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile della foresta (Forest Principles) e il capitolo 11 del programma d'azione Agenda 21, la Svizzera si è impegnata a favore di una gestione sostenibile della foresta. Questo significa in concreto gestire e utilizzare le foreste e i terreni forestali nelle forme e a un tasso di utilizzazione tali da mantenere la loro biodiversità, produttività, capacità di rinnovazione, vitalità e una potenzialità che garantisca, ora e in futuro, importanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale e tali da non comportare danni ad altri ecosistemi⁷⁵. Con la firma della Convenzione del 5 giugno 1992⁷⁶ sulla diversità biologica, la Svizzera si è impegnata a preservare, a promuovere e a utilizzare in modo sostenibile questa risorsa preziosa. La Politica forestale 2020 e il presente disegno di legge sono in sintonia con gli impegni, in particolare con il Piano strategico per la biodiversità 2011–2020 e gli Obiettivi di Aichi sulla biodiversità⁷⁷.

Per quanto riguarda il rapporto con l'UE, l'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972⁷⁸ tra la Confederazione Svizzera e l'UE sancisce che le Parti rinunciano a ogni

⁷⁵ Definizione generale di «gestione sostenibile delle foreste», risoluzione H1, Helsinki, 1993.

⁷⁶ RS 0.451.43

⁷⁷ www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf

⁷⁸ RS 0.632.401

aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni nel commercio con l'UE. Le nuove disposizioni legali per promuovere il legno vanno di conseguenza impostate in maniera non discriminante e neutrale dal punto di vista della concorrenza quanto alla loro attuazione.

Nell'Accordo del 21 giugno 1999⁷⁹ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo), il nostro Paese si è impegnato, nel commercio con prodotti agricoli, a ridurre gli ostacoli tecnici nel settore fitosanitario. Determinante in tal senso è l'allegato 4 relativo al settore fitosanitario (art. 5 par. 1). Gli articoli 26 segg. del presente disegno di legge sono compatibili con le corrispettive disposizioni. In particolare, per gli sforzi congiunti nella lotta contro gli organismi esotici invasivi, è sempre vero che la Svizzera e l'UE hanno legislazioni simili in materia di misure di protezione contro l'introduzione e la propagazione di organismi nocivi ai vegetali, ai prodotti vegetali o ad altri oggetti (all. 4 app. 1 dell'Accordo agricolo). Considerato l'obiettivo dell'Accordo agricolo di ridurre gli ostacoli tecnici al commercio, i provvedimenti più incisivi sono costituiti dai divieti di cui all'articolo 26 capoverso 2 LFo, i quali possono comportare anche un divieto d'importazione. Già la legge sull'agricoltura dà però esplicitamente al Consiglio federale la possibilità, in determinati casi, di emanare un divieto di importazione (art. 152 cpv. 2 lett. d LAgr). Attualmente, con le esigenze poste dall'ordinanza sulla protezione dei vegetali, è garantita un'attuazione dei principi fitosanitari legali compatibile con l'Accordo agricolo, ciò che sarà il caso anche in futuro.

Anche gli articoli 26 segg. del presente disegno di legge riguardanti la protezione dei vegetali sono conformi alle disposizioni della Convenzione internazionale del 6 dicembre 1951⁸⁰ per la protezione dei vegetali (IPPC). Essa chiede alle Parti contraenti di assicurare un'azione comune ed efficace contro la diffusione e l'introduzione dei nemici dei vegetali e prodotti vegetali e di promuovere l'adozione di misure a questo effetto (art. I) e contiene in particolare la possibilità di imporre restrizioni all'importazione, al fine di lottare contro l'introduzione di organismi nocivi [dei nemici dei vegetali e dei prodotti vegetali] (art. VI par. 1).

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 Cost. e l'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002⁸¹ sul Parlamento, l'Assemblea federale emana le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, come le presenti, sotto forma di legge federale.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Con gli articoli 34a, 37a e 38a capoverso 1 lettera f il disegno contiene tre disposizioni che comportano nuove spese ricorrenti superiori a 2 milioni di franchi e sono perciò subordinate al freno alle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. Le spese nell'ambito dell'articolo 37b non supereranno questo limite, mentre

⁷⁹ RS **0.916.026.81**

⁸⁰ RS **0.916.20**

⁸¹ RS **171.10**

le altre disposizioni sui sussidi non comportano alcuna nuova spesa, bensì fondono unicamente le spese esistenti in una nuova forma (accordo di programma in luogo di singola decisione, cfr. art. 38a cpv. 1 lett. e) o spostano settori di promozione all'interno degli articoli sul finanziamento (cura dei giovani popolamenti: dall'art. 38 cpv. 1 lett. b all'art. 38a cpv. 1 lett. f).

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Con gli articoli 37a e 38a capoverso 1 lettera f, il disegno contiene due nuove disposizioni sui sussidi che consentono di indennizzare i provvedimenti cantonali contro gli organismi nocivi al di fuori delle foreste di protezione e di sostenere mediante aiuti finanziari i provvedimenti di adattamento ai cambiamenti climatici. Le nuove fattispecie di sussidio sono imprescindibili per garantire a lungo termine le funzioni della foresta e della conservazione della foresta e sono efficienti ed efficaci (cfr. n. 2.4.3, commento ai singoli articoli nei cap. 2, 1.2–1.6, 2.3–2.5, 3.1–3.5, 4.2 e 5.1). Le principali novità del presente disegno sono state sottoposte a una valutazione dal punto di vista dell'economia pubblica (VOBU). I risultati sono illustrati nel capitolo 3.3.

Secondo l'articolo 16 capoverso 3 LSu, gli aiuti finanziari e le indennità sono di regola concessi ai Cantoni sulla base di accordi di programma. Gli articoli 37a e 38a capoverso 1 lettera f sono conformi a questo requisito.

5.6 Delega di competenze legislative

Per garantire meglio la sicurezza sul lavoro nell'intera foresta svizzera, con l'articolo 21a capoverso 1 viene introdotto l'obbligo che i mandatari che svolgono lavori di raccolta del legname nella foresta devono dimostrare che la manodopera impiegata possiede una formazione riconosciuta dalla Confederazione. Per garantire che ciò avvenga, l'articolo 21a capoverso 2 prevede una norma di delega per determinare i requisiti per l'ottenimento di questi attestati di formazione. Il Consiglio federale stabilisce i requisiti per una simile formazione. L'esecuzione spetta ai Cantoni.

In base alla sua competenza a emanare prescrizioni d'esecuzione (art. 182 cpv. 2 Cost. e art. 49 cpv. 3 LFo), il nostro Collegio procederà, nell'ordinanza sulla foreste e nell'ordinanza sulla protezione dei vegetali, ad altre concretizzazioni necessarie in virtù delle modifiche in particolare degli articoli 26, 27a e 28a.

5.7 Protezione dei dati

Per l'attuazione del disegno non occorrono né il trattamento di dati personali né altri provvedimenti che potrebbero avere ripercussioni sulla protezione dei dati.

