

Rapporto esplicativo dell'associazione promotrice relativo all'iniziativa popolare federale

“Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)”

Luglio 2020

Editore:

Associazione promotrice “Si alla natura, al paesaggio e alla cultura della costruzione”
c/o Dornacherstrasse 192
Casella postale
4018 Basilea

Contatto:

www.iniziativa-biodiversita.ch
info@iniziativa-biodiversita.ch

Indice

1. Situazione iniziale che ha determinato il lancio dell’iniziativa popolare.....	1
1.1. La natura in Svizzera versa in cattive condizioni	1
1.2. Diminuzione della qualità del paesaggio e perdita del patrimonio costruito in Svizzera.....	2
1.3. Cause dello stato critico della natura, del paesaggio e del patrimonio architettonico.....	3
1.4. Conseguenze dello stato critico della natura, del paesaggio e del patrimonio architettonico .	5
2. Testo dell’iniziativa	7
3. Scopo ed elementi principali dell’iniziativa popolare	8
3.1. Gli scopi in breve	8
3.2. Il nuovo art. 78a a complemento contenutistico dell’esistente art. 78.....	8
3.3. Campo d’applicazione materiale	8
3.4. Rapporto con il restante diritto costituzionale	9
4. Spiegazioni giuridiche delle singole disposizioni del testo dell’iniziativa	10
4.1. Art. 78a cpv. 1, frase introduttiva.....	10
4.2. Art. 78a cpv. 1 lett. a – c.....	10
4.3. Art. 78a cpv. 2	11
4.4. Art. 78a cpv. 3	11
4.5. Art. 78a cpv. 4.....	12
4.6. Disposizione transitoria dell’art. 78a (art. 197 n. 12).....	12
5. Spiegazioni concettuali del testo dell’iniziativa.....	13
5.1. La biodiversità necessita una superficie nettamente maggiore rispetto a quella attuale	13
5.2. Tre strumenti di salvaguardia delle aree di valorizzazione della biodiversità.....	13
5.3. La biodiversità necessita nettamente più mezzi rispetto a oggi.....	14
5.4. L’iniziativa rafforza la tutela del paesaggio	15
5.5. Il patrimonio architettonico viene fissato nella Costituzione	15
5.6. Ripercussioni dell’iniziativa sulle altre politiche settoriali	16
6. Come raggiungere gli obiettivi dell’iniziativa biodiversità.....	22
7. Una doppia iniziativa per una Svizzera vivibile	24
8. Allegato.....	25
8.1. Disciplinamento attuale della protezione della natura.....	25
8.2. Disciplinamento attuale della tutela del paesaggio.....	25
8.3. Disciplinamento attuale della tutela del patrimonio	27

1. Situazione iniziale che ha determinato il lancio dell'iniziativa popolare

1.1. La natura in Svizzera versa in cattive condizioni

Lo stato della diversità biologica in Svizzera è preoccupante. Un terzo di tutte le specie animali e vegetali analizzate è considerato minacciato.¹ Un confronto con i Paesi dell'OCSE evidenzia che la Svizzera presenta il numero più elevato di specie minacciate.² Anche per quanto concerne gli habitat, la situazione non è migliore: metà degli habitat in Svizzera è minacciata.³ Dal 1900 a oggi, ad esempio, le paludi hanno perso l'82 per cento della loro superficie.⁴

Gli habitat delle specie animali e vegetali autoctone non si riducono tuttavia solo in termini di estensione; anche la loro qualità diminuisce sempre più a causa di influenze esterne negative, come per esempio le immissioni di azoto dell'agricoltura e dei trasporti. Inoltre, le zone protette non solo sono troppo esigue, ma anche insufficientemente interconnesse. Siccome anche il resto del paesaggio è utilizzato prevalentemente in modo irrispettoso della biodiversità, alla natura restano solo pochi rifugi.

Nella maggior parte dei casi, la perdita di diversità biologica non è riconducibile a un unico fattore, ma alla concomitanza di varie cause i cui effetti possono vicendevolmente rafforzarsi. La biodiversità si riduce per via della *perdita di habitat* dovuta al crescente fabbisogno di superfici per gli insediamenti e le infrastrutture, del *degrado qualitativo degli habitat* in seguito a drenaggio, intensificazione dello sfruttamento, abbandono dell'attività, immissione di azoto, impiego di prodotti fitosanitari nonché carente e inadeguata manutenzione delle zone protette, della *frammentazione degli habitat* in seguito all'intensivo sfruttamento del territorio e a impianti infrastrutturali, dei *microinquinanti*, del *cambiamento del clima* e delle *specie esotiche invasive*.⁵ Inoltre, quale conseguenza dei nostri consumi e della nostra produzione, i tre quarti dell'intero impatto ambientale della Svizzera si manifestano all'estero soprattutto a scapito del clima, della biodiversità e della disponibilità di acqua.⁶

Questa perdita di diversità biologica pregiudica in misura crescente la funzionalità e la resilienza degli ecosistemi e quindi anche le prestazioni che essi forniscono all'economia e alla società, come avverte la Piattaforma intergovernativa sulla biodiversità e sui servizi ecosistemici IPBES nel suo rapporto regionale per l'Europa e l'Asia centrale del 2018⁷. Fanno parte di queste prestazioni, in particolare, la produzione di alimenti e di foraggio, la depurazione dell'aria e dell'acqua, la protezione da catastrofi naturali come frane e inondazioni o il contributo alla salute fisica e mentale delle persone.

La necessità d'intervento è grande e urgente. Lo si evince senza dubbio dal più recente rapporto ambientale del Consiglio federale, del 2018⁸, dal nuovo rapporto dell'OCSE sulle performance ambientali per la Svizzera 2017⁹, dal rapporto della Confederazione sullo stato e l'evoluzione della biodiversità in

¹ Ufficio federale dell'ambiente (ed.) (2017): Biodiversità in Svizzera: stato ed evoluzione. Risultati del sistema di monitoraggio della biodiversità, stato 2016. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Stato dell'ambiente n. 1630: 60 pagg.

² OECD (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Parigi.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (stato: 16.02.2019)

³ Ufficio federale dell'ambiente (ed.) (2017): Biodiversità in Svizzera: stato ed evoluzione. Risultati del sistema di monitoraggio della biodiversità, stato 2016. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Stato dell'ambiente n. 1630: 60 pagg.

⁴ Lachat, T. et al (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Bristol-Stiftung, Zürigo. Haupt Verlag, Berna

⁵ Fischer, M. et al. (2015): Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014. Ed.: Forum Biodiversität Svizzera et al., Berna

⁶ Consiglio federale svizzero (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna: 202 pagg.

⁷ IPBES (2018): Summary for policymakers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. M. Fischer et al. (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 48 pagg.

⁸ Consiglio federale svizzero (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna: 202 pagg.

⁹ OECD (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Parigi
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (stato: 16.02.2019)

Svizzera 2017¹⁰, dal rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione mondiale sulla diversità biologica 2014¹¹ nonché da numerosi studi scientifici (p. es. Fischer et al. 2015¹², Lachat et al. 2010¹³).

1.2. Diminuzione della qualità del paesaggio e perdita del patrimonio costruito in Svizzera

Il paesaggio svizzero è soggetto a un rapido mutamento,¹⁴ tant'è vero che i Comuni a carattere urbano occupano ormai il 41% della superficie nazionale.¹⁵ Inversamente, nell'Altopiano, la quota delle nostre perle paesaggistiche (paesaggi, siti e monumenti naturali protetti a livello nazionale e zone palustri) non supera il 9,5% della superficie.¹⁶ Il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale pubblicato nel 2003 rileva che anche nelle zone paesaggistiche protette d'importanza nazionale (IFP) si verificano significativi cambiamenti del paesaggio.¹⁷ Lo stesso rapporto ambientale 2018 del Consiglio federale¹⁸ costata una crescente perdita della qualità del paesaggio segnatamente nella regione dell'Altopiano. Ma anche nel Giura e nelle Prealpi i paesaggi tipici come i pascoli boschivi delle Franches Montagnes sono minacciati in seguito a mutamenti dell'utilizzazione. Le tipiche caratteristiche regionali dei nostri paesaggi sono spesso irriconoscibili e il paesaggio del nostro paese è diventato uniforme e banale. La qualità dei nostri paesaggi è però rilevante per l'identificazione degli abitanti con il loro paese, per il piacere estetico e come fattore di localizzazione.

Un grande impatto sullo sviluppo del paesaggio risulta dalla persistente espansione degli insediamenti. L'aumento della superficie d'insediamento nell'Altopiano tra il 1979 e il 2009, ad esempio, è stato doppio rispetto alla media svizzera e questa regione ha anche subito la più rilevante frammentazione dovuta alle vie di comunicazione.¹⁹ La dispersione insediativa in seguito alla sfrenata attività edificatoria degli scorsi decenni, la perdita di spazi liberi attraenti a causa della crescente impermeabilizzazione dei nostri suoli e il costante ampliamento degli impianti infrastrutturali per l'energia, i trasporti e il turismo hanno deteriorato fortemente l'aspetto del paesaggio all'interno e all'esterno delle zone protette. Stando al rapporto dell'OCSE sulle performance ambientali per la Svizzera del 2017²⁰, il crescente potenziamento delle infrastrutture turistiche e dei trasporti aggrava il pericolo di frammentazione del paesaggio e di alterazione degli habitat. Di conseguenza, si riducono i servizi del paesaggio. Anche l'omogeneizzazione del paesaggio sul versante meridionale delle Alpi e la pressione turistica nella regione alpina sono minacce menzionate nel rapporto ambientale 2018²¹ del Consiglio federale. Data l'evoluzione demografica e le crescenti esigenze abitative e di mobilità la pressione sul paesaggio continuerà ad aumentare, ma aumenterà pure la domanda di servizi del paesaggio. È quindi più che ora di prendere sul serio a livello politico le qualità del paesaggio e di assicurarne l'avvenire!

¹⁰ Ufficio federale dell'ambiente (ed.) (2017): Biodiversità in Svizzera: stato ed evoluzione. Risultati del sistema di monitoraggio della biodiversità, stato 2016. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Stato dell'ambiente n. 1630: 60 pagg.

¹¹ UFAM (ed.) (2010): Attuazione della Convenzione sulla diversità biologica. Sintesi del quarto rapporto nazionale svizzero. Ufficio federale dell'ambiente, Berna: 20 pagg.

¹² Fischer, M. et al. (2015): Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014. Ed.: Forum Biodiversität Svizzera et al., Berna

¹³ Lachat, T. et al (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Bristol-Stiftung, Zürigo. Haupt Verlag, Berna

¹⁴ Rey L., Hunziker, M., StremLOW, M., Arn, D., Rudaz, G., Kienast, F. (2017): Wandel der Landschaft: Erkenntnisse aus dem Monitoringprogramm Landschaftsbeobachtung Schweiz (LABES), Berna, Umwelt-Zustand n. 1641, Ufficio federale dell'ambiente, Berna, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio, Birmensdorf.

¹⁵ Ufficio federale di statistica (2014): Nuova definizione di agglomerazione e città statistica 2012, comunicato stampa, Neuchâtel.

¹⁶ Rilevamento proprio della Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio SL-FP.

¹⁷ Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (2003): Valutazione dell'inventario federale dei paesaggi siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP), Berna.

¹⁸ Consiglio federale svizzero (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna: 202 pagg.

¹⁹ Steiger U. (2016): Conservare e sviluppare la qualità del paesaggio. Panoramica degli strumenti della politica del paesaggio. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Studi sull'ambiente n. 1611: 108 pagg.

²⁰ OECD (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Parigi. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (stato: 16.02.2019)

²¹ Consiglio federale svizzero (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna: 202 pagg.

La densificazione all'interno dei comprensori insediativi esistenti minaccia siti caratteristici meritevoli di protezione e pregevoli monumenti storici. L'obiettivo di una migliore utilizzazione dell'esistente comprensorio edificabile richiede un rilevamento sistematico di tutti i valori edificati all'interno di una zona insediativa, elevata competenza progettuale e pianificatoria nonché sensibilità architettonica. Attualmente i Cantoni e i Comuni non assumono con sufficiente coerenza questa responsabilità sociale, sviluppando anzi talvolta progetti in senso opposto. Lo stesso Consiglio federale ha d'altronde evocato nel 2018 la necessità di agire in questo settore: "Pur tenendo conto delle diverse realtà economiche e sociali nelle varie regioni è tuttavia evidente che l'obiettivo di un'elevata qualità ambientale dal punto di vista della cultura architettonica costituisce in misura crescente una sfida e che negli ultimi decenni spesso non è stato raggiunto."²²

Benché il Consiglio federale abbia riconosciuto che la qualità degli insediamenti è in calo, numerose iniziative a livello federale e cantonale mirano a ulteriormente indebolire la posizione giuridica della protezione dei monumenti storici e l'effetto degli inventari (per esempio a tutta evidenza nei Cantoni BE, GL, SH, ZG). La problematica degli interventi inappropriati e delle demolizioni dovute a inventari insufficienti e a un'applicazione negligente dei precetti che governano la protezione degli insediamenti risulta dal loro effetto cumulativo: nella loro somma, piccole modifiche negative determinano conseguenze massicce sulla qualità degli insediamenti meritevoli di protezione e sui dintorni di pregevoli monumenti storici – ad esempio tramite la cementificazione di giardini antistanti o di prati con alberi da frutto sparsi oppure per effetto di volumi edificati eccessivi nei centri degli insediamenti.

1.3. Cause dello stato critico della natura, del paesaggio e del patrimonio architettonico

Lo stato critico in cui si trovano la natura, il paesaggio e il patrimonio architettonico in Svizzera dimostra che gli sforzi volti a proteggere la diversità biologica, il paesaggio e il patrimonio architettonico sono nettamente insufficienti. Le vigenti disposizioni di protezione previste dalla legge non sono sempre attuate con la necessaria coerenza, e i controlli e le sanzioni sono eseguiti con insufficiente rigore.²³ Peggio ancora, le conquiste del passato a favore di una normativa legale di tutela sono costantemente erose a vantaggio di interessi utilitaristici a breve termine. In tal senso va ad esempio la recente iniziativa del Parlamento volta a indebolire sensibilmente la protezione dei paesaggi e degli insediamenti ottenuta tramite l'iscrizione in un inventario federale.²⁴ Si intendeva modificare la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)²⁵ ammettendo la possibilità di danneggiare gravemente per uno scopo meramente *cantonale* paesaggi e insediamenti facenti parte dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza *nazionale* (IFP) o dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza *nazionale* (ISOS). Ovviamente ciò sarebbe insensato. Il destino del patrimonio naturale e culturale d'importanza nazionale non può essere lasciato alla discrezione dei singoli Cantoni o rispettivamente del loro governo.

Inoltre, il Consiglio federale, il Parlamento e i Cantoni tendono sempre più a trascurare a livello legislativo e nelle decisioni concernenti i progetti infrastrutturali gli interessi della protezione della natura, della protezione del paesaggio e della tutela del patrimonio architettonico. Si costruiscono ad esempio nuovi fossi di drenaggio in paludi protette (SZ) oppure vengono rimosse furtivamente siepi protette (FR), allestiti orti comunali in zone palustri (SZ), eccessivamente estese aree sciistiche (per esempio a Samnaun, GR), costruiti impianti di innevamento in biotopi d'importanza nazionale (Sörenberg, Grüşch,

²² Proteggere gli insediamenti svizzeri: rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.4028 Fluri del 15 dicembre 2016, in ted. e fr.; traduzione nostra.

²³ Interface (2013): Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des BAFU, Abteilung Recht, Berna, 165 pagg.

²⁴ Iniziativa parlamentare Eder "La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio e i suoi compiti come perito" (12.402).

²⁵ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451)

Samnaun) o concimate con fertilizzanti chimici superficiali sulle quali la concimazione non è ammessa (per esempio lungo la discesa del Lauberhorn).

Anche il patrimonio architettonico ha risentito sensibilmente di questa evoluzione. Sempre più spesso pregevoli costruzioni, fattori di un'identità comune, vengono demolite perfino in insediamenti protetti a livello nazionale e sostituite con nuove costruzioni malamente integrate. La revisione dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) del Cantone di Zurigo evidenzia quanto gravi siano tali perdite: ben 9 siti su 74 hanno dovuto essere stralciati dall'Inventario federale visto il loro eccessivo degrado qualitativo.

Diversi Cantoni attribuiscono scarsa importanza alla conservazione degli insediamenti meritevoli di protezione, come emerge drasticamente dall'assente o assai lacunosa inventariazione dei monumenti e dalla loro debole protezione nel diritto edilizio cantonale. Aumenta anche la pressione ad aggirare lo scopo di protezione degli inventari. Esempio in tal senso è il caso delle case di legno medievali nel Cantone di Svitto: nonostante un'età che arriva fino a 800 anni e la loro valenza internazionale e contro il parere degli esperti, il governo cantonale ha autorizzato a più riprese negli scorsi anni la demolizione di siffatti edifici – senza che fossero visibilmente in gioco interessi superiori.²⁶ Questo processo strisciante, osservabile anche altrove, mette a repentaglio numerose bellezze paesaggistiche e architettoniche della Svizzera.

Paradossalmente, la svolta energetica e l'obiettivo di densificazione degli insediamenti della pianificazione del territorio fungono spesso da pretesto per tali interventi. Tuttavia, questi obiettivi incontestati possono generalmente essere raggiunti senza interventi distruttivi sulla natura, sul paesaggio e sui siti caratteristici. A tal fine, occorre una ponderazione basata su una perizia tecnica neutrale.

Nonostante la situazione preoccupante della diversità biologica, la conservazione e la promozione della biodiversità non sono, a quanto pare, obiettivi prioritari per la Confederazione. Tant'è vero che la Svizzera ha adottato la sua strategia in materia di biodiversità²⁷ solo nel 2012: a 17 anni dall'entrata in vigore della Convenzione sulla diversità biologica e quasi per ultima. Il relativo Piano d'azione²⁸ è stato approvato nel 2017, con tre anni di ritardo. D'altronde, quest'ultimo prevede solo una minima parte delle misure necessarie, è poco concreto e assai lacunoso, in quanto non contempla, per esempio, provvedimenti nei settori dell'energia, della caccia e della pesca nonché per il turismo, lo sport e il tempo libero. Inoltre, il Piano d'azione sarà messo in atto solo a partire dal 2019 per obiettivi strategici da realizzare entro il 2020. Nessuna meraviglia, quindi, se la Svizzera raggiungerà entro il 2020 non più di 5 dei 49 obiettivi internazionali della Convenzione sulla diversità biologica soggetti a valutazione. E dei 18 obiettivi strategici che la Svizzera stessa si è posta nella sua Strategia Biodiversità del 2012 uno solo, riferito all'economia forestale, potrà eventualmente essere raggiunto entro il 2020.²⁹ Inoltre, per la salvaguardia della biodiversità e per l'infrastruttura ecologica decisa dal Consiglio federale già nel 2012³⁰ mancano strumenti equivalenti a quelli che esistono per altre infrastrutture con i loro piani settoriali.

In un tale contesto non c'è da stupirsi se nel preventivo della Confederazione i mezzi previsti per la protezione della natura e del paesaggio risultano nettamente insufficienti e se perfino questi scarsi mezzi

²⁶ Cfr. Il rapporto annuale 2016 della Commissione federale dei monumenti storici CFMS.

²⁷ UFAM (ed.) (2012): Strategia Biodiversità Svizzera, Ufficio federale dell'ambiente, Berna, 89 pagg.

²⁸ UFAM (ed.) (2017): Piano d'azione del Consiglio federale. Piano d'azione Strategia Biodiversità Svizzera, Ufficio federale dell'ambiente, Berna.

²⁹ BirdLife Svizzera, Pro Natura e WWF Svizzera (2017): Strategie Biodiversität Schweiz des Bundesrates – Wo steht die Umsetzung in der Schweiz 2017? 96 pagg.

³⁰ L'infrastruttura ecologica è una rete nazionale, coerente ed efficace di superfici importanti per la biodiversità. Essa comprende aree centrali e aree di collegamento rappresentative dal punto di vista ecologico e territoriale, designate secondo criteri omogenei. Tali superfici sono adeguatamente distribuite nel territorio e di sufficiente quantità e qualità. L'infrastruttura ecologica assicura, assieme a un'utilizzazione compatibile con la biodiversità dell'intera superficie del Paese e alla promozione delle specie, la conservazione e promozione a lungo termine della diversità biologica. La creazione di un'infrastruttura ecologica è uno dei diciotto obiettivi strategici della Strategia Biodiversità Svizzera del Consiglio federale.

sono costantemente esposti a proposte di tagli. Fatto sta che senza le necessarie risorse finanziarie anche le migliori leggi, ordinanze e piani d'azione non si possono attuare in conformità alla legge.

1.4. Conseguenze dello stato critico della natura, del paesaggio e del patrimonio architettonico

La biodiversità è di per sé meritevole di protezione, indipendentemente dal fatto che gli esseri umani ne traggono vantaggio oppure no – essa ha un valore intrinseco. Inoltre, abbiamo l'obbligo morale di lasciare alle prossime generazioni un pianeta vivibile e che lasci aperte tutte le possibili opzioni. In Svizzera è stata accertata la presenza di 45'000 specie, di cui un centinaio con un areale di distribuzione situato completamente o in gran parte in Svizzera. Per tutte queste specie la Svizzera ha una grande responsabilità, poiché la loro estinzione qui significherebbe che sono scomparse per sempre in tutto il mondo.

Ma la riduzione della biodiversità a tutti i livelli comporta anche numerose conseguenze ecologiche, estetiche, psicosociali, sociali ed economiche. Questo, perché biodiversità significa funzionalità e robustezza degli ecosistemi di importanza elementare per l'essere umano. Il nostro benessere e la qualità della vita dipendono direttamente dal loro stato. Oltre a nutrimento, aria pura e acque potabili pulite gli ecosistemi intatti ci offrono suoli fertili, protezione dai pericoli naturali (p. es. foreste di montagna come protezione antivalanghe) e non da ultimo svago; sono il fondamento per la salute, la qualità della vita e lo sviluppo economico. Il valore di questi cosiddetti servizi ecosistemici è enorme: ad esempio, il valore ricreativo dei boschi svizzeri ammonta a un importo di 2 a 4 miliardi di franchi l'anno.³¹ Sono immensi anche i costi risultanti dal danneggiamento o dalla distruzione di ecosistemi naturali, che non possono di conseguenza più adempiere le loro funzioni naturali. A causa della cattiva gestione delle foreste di montagna, ad esempio, occorre investire ogni anno 300 milioni di franchi per opere di premunizione contro le valanghe e una somma analoga per opere di protezione contro la caduta di massi, frane e scoscendimenti.³² È quindi molto più economico mantenere ecosistemi intatti che ripristinare ambienti naturali degradati. Da un certo punto di distruzione, il ripristino non è comunque più possibile neppure investendo ingenti mezzi.

“In Svizzera il rapporto culturalmente differenziato con la molteplicità naturale ha portato alla formazione nei secoli di un patrimonio naturale e culturale di particolare valore: una grande varietà di paesaggi, ognuno con le sue specificità regionali, le sue tipiche varietà faunistiche e floreali, i suoi monumenti, le sue usanze e tradizioni. La piazza svizzera approfitta di questi paesaggi, particolarmente pregiati e unici, in grado di offrire un ambiente di vita attrattivo e un'elevata qualità di vita, di plasmare la molteplicità culturale e l'identità della popolazione e di rafforzare il turismo e l'economia” si legge a giusto titolo in un rapporto del 13 agosto 2018 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati. Inoltre, “La protezione dei nostri insediamenti e un loro sviluppo attento e prudente, in linea con la cultura architettonica, sono d'interesse pubblico. Non si tratta unicamente della cura di pochi simboli distintivi, bensì di un gran numero di paesi, villaggi, cittadine e città che nei secoli hanno sviluppato caratteristiche territoriali e architettoniche e che rispecchiano la varietà culturale del nostro Paese. Questo ambiente costruito, a beneficio di una parte significativa degli abitanti in Svizzera, è fonte delle identità regionali e locali, contribuisce così al benessere della popolazione e, non da ultimo, costituisce un importante fattore ambientale per il turismo.”³³ Isabelle Chassot, direttrice dell'Ufficio federale della cultura, ha dichiarato alla NZZ del 4 settembre 2018, che,

³¹ Von Grünigen S., Montanari D., Ott W. 2014: Wert der Erholung im Schweizer Wald. Schätzung auf Basis des Waldmonitorings soziokulturell (WaMos 2). Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Umwelt-Wissen n. 1416: 46 pagg.

³² Piattaforma nazionale “Pericoli naturali” PLANAT (su mandato UFAM e UFPP, 2007): Strategia “Pericoli naturali” Svizzera. Attuazione del piano d'azione PLANAT 2005-2008. Jährliche Aufwendungen für den Schutz vor Naturgefahren in der Schweiz.

³³ Citazione dal postulato adottato dal Consiglio nazionale del suo membro Kurt Fluri del 15 dicembre 2016 dal titolo “Proteggere gli insediamenti svizzeri”

con riferimento alla grande massa del costruito, “è in corso un’evidente banalizzazione” e che non è possibile mirare alla qualità con una “generica semplificazione dei processi di pianificazione, progettazione e costruzione”.

Conservare la varietà dei nostri paesaggi e siti caratteristici significa preservare luoghi d’identificazione della massima importanza per la qualità della vita, ma anche per la partecipazione sociale della popolazione. Se non riusciamo a fermare la banalizzazione e l’omogeneizzazione dei nostri paesaggi e insediamenti, perderemo un importante vantaggio economico di localizzazione intesa come swissness. D’altronde, basta uno sguardo ai manifesti pubblicitari di Svizzera Turismo, AutoPostale Svizzera, Coop e Migros o dei parchi naturali svizzeri per rendersi conto quanto siano diventati importanti la bellezza del paesaggio e la biodiversità come fattore economico. Anche economiesuisse sottolinea nel suo dossier tematico l’importanza della biodiversità per l’economia.³⁴

I paesaggi, i siti caratteristici e i monumenti storici sono “punti di riferimento”, fattori di identità nell’immagine che le persone hanno del posto dove vivono. Se queste immagini svaniscono o vengono deturpate, le persone interessate subiscono una deprivazione rispetto alle proprie radici e quindi una perdita di possibilità d’identificazione. I quartieri senza volto e senza storia in anonime aree suburbane non possono trasmettere un senso di appartenenza. Non a caso gli obiettivi di protezione dei monumenti storici e degli insediamenti risultano ampiamente condivisi nei sondaggi presso la popolazione.

³⁴ Biodiversità ed economia: il punto della situazione, del 25.06.2020: www.economiesuisse.ch/it/dossier-politica/biodiversita-ed-economia-il-punto-della-situazione (stato 21.07.2020)

2. Testo dell’iniziativa

Con l’iniziativa popolare federale “Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)” la Costituzione federale³⁵ è modificata come segue:

Art. 78a Paesaggio e biodiversità

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

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

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

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

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

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 12³⁶

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

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

³⁵ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101)

³⁶ Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

3. Scopo ed elementi principali dell'iniziativa popolare

3.1. Gli scopi in breve

L'iniziativa "Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)" si riallaccia all'art. 78 sulla protezione della natura e del paesaggio della Costituzione federale (Cost.) al fine di salvaguardare per le future generazioni il nostro patrimonio culturale, paesaggistico e naturale con i seguenti intenti principali:

- **Considerare maggiormente la natura, il paesaggio e il patrimonio architettonico.** Ciò che è protetto dalla legge dev'essere effettivamente protetto. E per ciò che non gode di protezione formale, ma è degno di protezione vanno adottate le necessarie misure per arginarne la costante erosione.
- **Ponderazione degli interessi al livello appropriato in caso di interventi rilevanti sugli oggetti protetti.** L'iniziativa afferma nella Costituzione il principio che gli interventi rilevanti sugli oggetti protetti della Confederazione devono essere giustificati da interessi preponderanti d'importanza nazionale, mentre gli interventi rilevanti sugli oggetti protetti dei Cantoni devono essere giustificati da interessi preponderanti d'importanza cantonale o nazionale. Questa disposizione impedisce che gli oggetti protetti d'importanza nazionale possano essere sacrificati a interessi particolari cantonali.
- **Più superficie per la natura.** L'iniziativa conferisce alla Confederazione e ai Cantoni il mandato di designare e preservare oggetti protetti e di assicurare le superfici occorrenti alla biodiversità. In tal modo, il nuovo disciplinamento fornisce un contributo importante alla realizzazione dell'infrastruttura ecologica decisa dal Consiglio federale nel 2012 con la Strategia Biodiversità. Per raggiungere tale obiettivo occorrono strumenti adatti. Inoltre, in quanto Paese aderente alla Convenzione sulla diversità biologica, la Svizzera è tenuta a proteggere il 17% della superficie nazionale (in futuro probabilmente il 30%, di cui il 10% aree severamente protette). Siamo ben lontani da questa meta. L'iniziativa contribuisce quindi altresì a raggiungere gli obiettivi internazionali in materia di biodiversità.
- **Più denaro per la natura.** I mezzi a disposizione per la protezione della natura e della biodiversità sono scarsi e coprono solo una frazione dell'effettivo fabbisogno. Non migliora la situazione il fatto che nel dibattito parlamentare sul preventivo si cerca costantemente di ridurre ulteriormente i mezzi già insufficienti. In tal modo non è possibile conservare conformemente alla legge le nostre pregevoli superfici naturali né proteggere le specie minacciate. Con l'iniziativa si vuole finalmente mettere a disposizione i mezzi finanziari e il personale occorrenti per conservare e promuovere la biodiversità.

3.2. Il nuovo art. 78a a complemento contenutistico dell'esistente art. 78

Dopo un attento esame delle diverse possibilità, i promotori dell'iniziativa sono giunti alla conclusione di mantenere invariato l'esistente articolo sulla protezione della natura e del paesaggio, che è sostanzialmente risultato valido, e di fare i nuovi impulsi oggetto di un proprio articolo costituzionale. Di conseguenza, l'art. 78a inizia con: "A complemento dell'art. 78, la Confederazione e i Cantoni provvedono ... affinché ...".

3.3. Campo d'applicazione materiale

Il nuovo art. 78a non ha altro campo d'applicazione materiale dell'art. 78.

L'art. 78 cpv. 2 menziona gli "obiettivi della protezione della natura e del paesaggio" e menziona quali altri concetti chiave i "paesaggi, siti caratteristici, luoghi storici nonché monumenti naturali e culturali". Nell'art. 78a cpv. 1 compare accanto a questi concetti chiave anche il "patrimonio architettonico", uno

degli obiettivi storici della protezione del paesaggio. La sua esplicita menzione nell'iniziativa serve a evidenziare il relativo compito.

L'art. 78a tratta anche della biodiversità. Il concetto è una novità terminologica nella Costituzione, dove però è già presente nella sua sostanza: l'art. 78 cpv. 4 recita che la Confederazione "emana prescrizioni a tutela della fauna e della flora e a salvaguardia dei loro spazi vitali nella loro molteplicità naturale" e che "protegge le specie minacciate di estinzione." L'aggiunta del passo "nella loro molteplicità naturale" nel 1999 (con la revisione totale della Costituzione federale) va inteso come riferimento alla Convenzione sulla diversità biologica a cui la Svizzera ha aderito nel 1994.³⁷ Il legislatore federale è quindi tenuto ad agire in materia di biodiversità già in virtù del diritto costituzionale esistente.

3.4. Rapporto con il restante diritto costituzionale

Il nuovo art. 78a è coerente con l'articolo sullo scopo della Costituzione federale, che della Confederazione svizzera dice che "si impegna per la conservazione duratura delle basi naturali della vita." (art. 2 cpv. 4).

Esso non confligge con altre disposizioni costituzionali o con il diritto internazionale pubblico. Che nel caso concreto possano sorgere contrasti tra le numerose disposizioni costituzionali e occorra che quindi soppesare gli interessi è prassi quotidiana.

L'art. 78a non comporta nemmeno una perdita delle attuali competenze legislative dei Cantoni. Per contro, giusta il capoverso 3, lo statuto di protezione degli oggetti inventariati d'importanza nazionale esplicherà i suoi effetti nei confronti delle autorità cantonali allo stesso modo come nei confronti delle autorità della stessa Confederazione. Questo significa che d'ora in poi anche i Cantoni saranno direttamente tenuti a concedere la necessaria protezione ai paesaggi, siti caratteristici, luoghi storici nonché ai monumenti naturali e culturali più pregevoli.

³⁷ cfr. Messaggio del 20 novembre 1996 del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, Foglio federale 1997 I pag. 237.

4. Spiegazioni giuridiche delle singole disposizioni del testo dell'iniziativa

4.1. Art. 78a cpv. 1, frase introduttiva

Il primo capoverso dell'attuale art. 78, risalente al 1962, stabilisce che la protezione della natura e del paesaggio "competete ai Cantoni". Tuttavia, fin dall'inizio ciò corrispondeva alla realtà solo in misura relativa. In effetti, i seguenti tre capoversi dell'art. 78 erano già allora norme giuridiche rivolte alla Confederazione, basti pensare al mandato assegnato al legislatore federale di disciplinare la protezione delle specie e dei loro spazi vitali (cpv. 4). Con l'approvazione dell'iniziativa di Rothenthurm, è stata attribuita alla Confederazione anche l'esecuzione della severa protezione delle paludi e dei paesaggi palustri (cpv. 5).

Il nuovo art. 78a stabilisce fin dalla sua frase introduttiva che si tratta di compiti che, sempre "nell'ambito delle loro competenze", spettano tanto alla Confederazione quanto ai Cantoni. Il termine di "competenza" riguarda sia la competenza di legiferare sia la competenza di applicare la legge.

Il coinvolgimento della Confederazione e dei Cantoni è da intendere nel senso che nell'ambito delle loro competenze le autorità cantonali (e comunali) sono tenute al rispetto delle prescrizioni di protezione basate sugli articoli 78 cpv. 2 e 78a cpv. 1 (in particolare degli inventari federali ai sensi dell'art. 5 LPN) anche nell'adempimento di compiti esclusivamente cantonali (e comunali). Ciò crea chiarezza e non modifica sostanzialmente l'attuale situazione giuridica, visto che, giusta la giurisprudenza del Tribunale federale, gli inventari federali ai sensi dell'art. 5 LPN vanno osservati già oggi non solo nell'adempimento di compiti federali ma anche nell'adempimento di compiti cantonali (e comunali).³⁸

L'inizio della frase ("A complemento dell'art. 78 ..." è formulato in modo tale che non è possibile fraintendere il testo dell'iniziativa nel senso di una sostituzione dell'art. 78 con l'art. 78a e di conseguenza una sua parziale invalidazione.

4.2. Art. 78a cpv. 1 lett. a – c

Let. a

La denominazione degli oggetti di questa disposizione si attiene alla terminologia dell'art. 78 cpv. 2 frase 2. Una "attualizzazione" terminologica avrebbe suscitato inutili discussioni sul rapporto tra nuovi e vecchi termini. Il nuovo art. 78a intende riallacciarsi all'esistente, sperimentata giurisprudenza.

La lettera a è rivolta (vedi frase introduttiva) alle autorità federali e cantonali: spetta a loro rilevare e attribuire un adeguato statuto di protezione ai paesaggi, siti caratteristici, luoghi storici, e ai monumenti naturali e culturali degni di protezione. Questo compito è in gran parte già compiuto. La Confederazione e i Cantoni devono quindi impegnarsi affinché questo patrimonio meritevole di protezione sia preservato.

Il precetto di preservazione non si oppone a qualsivoglia pregiudizio. Perfino interventi rilevanti sugli oggetti che hanno ottenuto uno speciale statuto di protezione in virtù dell'iscrizione in un inventario possono essere soggetti ad autorizzazione (v. art. 78a cpv. 3 riguardo ai relativi presupposti).

Let. b

Con le sole zone protette non è possibile proteggere a lungo termine la natura e il paesaggio. D'altronde, gran parte delle ripercussioni negative sulla natura e il paesaggio e la maggior parte dei deturpamenti di siti caratteristici non avvengono all'interno, ma all'esterno dei siti con statuto formale di protezione (oggetti degli inventari).

³⁸ Vedi per es. 1C_130/2014, 1C_150/2014 E. 3.2

Ciò è dovuto in larga misura alla frequente inosservanza dell'art. 3 LPN secondo il quale le autorità che rilasciano i permessi sono tenute a un'ampia ponderazione degli interessi e il cui capoverso 3 statuisce esplicitamente tale obbligo anche per i progetti aventi un impatto su un oggetto senza statuto formale di protezione.

Per porre rimedio a tale deriva, l'iniziativa stabilisce un comportamento obbligatorio per le autorità interessate: esse sono tenute a provvedere anche alla tutela dei beni menzionati alla lettera b. Il termine di "tutela" ha qui lo stesso significato dell'espressione "aver cura" della prima parte della frase dell'art. 78 cpv. 2 frase 2. Ciò significa parimente che la lettera b (come d'altronde la lettera a) non comporta un divieto generale di apportare modifiche. Significa invece che in caso di un intervento indispensabile va data la preferenza, tra diverse varianti, a quella che permette la migliore tutela.

Let. c

Questa disposizione riguarda il tema della biodiversità, per la cui conservazione occorrono sforzi nettamente maggiori. Per sviluppare un'infrastruttura ecologica efficace mediante zone protette e zone di collegamento esistenti e nuove, come voluto dal Consiglio federale nella Strategia Biodiversità, occorrono, oltre a superfici tutelate dalla legge, maggiori mezzi finanziari e maggiori effettivi di personale (vedi capitoli 5.1 e 5.3). Quanto già previsto a tale proposito dal Consiglio federale (nel piano d'azione Biodiversità) è insufficiente.

Con il termine di "strumenti" la lettera c non si riferisce soltanto a zone protette ai sensi della legge sulla protezione della natura e del paesaggio ma rimanda anche all'art. 13 cpv. 1 della legge sulla pianificazione del territorio. Questa disposizione di legge prevede che la Confederazione definisca "le concezioni e i piani settoriali necessari" per adempiere i suoi "compiti d'incidenza territoriale" (di cui fa ovviamente parte anche l'ambito settoriale biodiversità). Quale sia lo strumento più adeguato dipende dal tipo di area di valorizzazione della biodiversità o di elemento dell'infrastruttura ecologica considerato. Occorrerà probabilmente una combinazione di tre strumenti: inventari al livello di protezione attuale per le superfici degne di protezione, ma non ancora rilevate, eventualmente completati da una nuova categoria di superfici d'inventario con diversi tipi di habitat e di utilizzazione (del genere Smeraldo o Natura 2000); una concezione (ai termini dell'art. 13 LPT) volta a stabilire obiettivi quantitativi per le nuove aree di valorizzazione della biodiversità; e un piano settoriale (ai termini dell'art. 13 LPT, analogo al Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture definito nel 1992) dei corridoi biologici per le principali zone di interconnessione a livello nazionale (v. capitolo 5.2.)

4.3. Art. 78a cpv. 2

L'art. 78a cpv. 2 Cost. permette di ingiungere ai Cantoni che hanno finora omissi di designare in maniera esaustiva gli oggetti protetti di importanza cantonale di procedere alla delimitazione di tali oggetti. Potranno tuttavia essere designate quali nuovi oggetti protetti unicamente superfici che, per il loro contributo alla biodiversità, sono già attualmente degne di protezione.

Con la distinzione tra oggetti protetti d'importanza nazionale e oggetti protetti d'importanza cantonale, l'art. 78a riprende disposizioni della LPN. La menzione delle due categorie funge da riferimento per quanto segue nel capoverso 3.

4.4. Art. 78a cpv. 3

Questa disposizione descrive la condizione di ammissibilità per interventi "rilevanti" sugli oggetti protetti. Con ciò si afferma parimente che gli interventi poco incisivi su oggetti protetti restano ammissibili e non presuppongono un interesse nazionale. L'iniziativa non mira quindi a un inasprimento della relativa prassi giudiziaria. La decisione relativa alla rilevanza di un intervento è presa dall'autorità che

rilascia i permessi, rispettivamente dai tribunali preposti. Di norma, a tal fine occorrerà una perizia tecnica neutrale quale base decisionale.

Risulta del tutto logico che gli uffici federali e come esse le autorità cantonali e comunali possano consentire interventi rilevanti su un oggetto protetto d'importanza nazionale solo se la deroga al principio della conservazione integra è giustificata da un interesse preponderante anch'esso d'importanza nazionale. Nondimeno è necessario stabilire esplicitamente tale fattispecie qui nell'art. 78a cpv. 3, sotto forma di diritto costituzionale immediatamente applicabile, visto che il diritto vigente privilegia impropriamente gli interventi su oggetti protetti a livello nazionale autorizzati da un'autorità cantonale o comunale unicamente in virtù del diritto cantonale.

Altrettanto logico è che le autorità che rilasciano i permessi possano permettere interventi rilevanti su un oggetto protetto dei Cantoni solo allorquando a giustificazione dell'intervento sussiste un interesse preponderante anch'esso d'importanza cantonale (o, il che non è escluso, addirittura d'importanza nazionale).

Con l'approvazione dell'iniziativa anche i Cantoni e (indirettamente) i Comuni saranno tenuti ad accordare piena protezione agli oggetti inventariati d'importanza nazionale (con la riserva di interventi che a loro volta sono motivati da interessi preponderanti d'importanza nazionale).

Riguardo alla frase 2: questa limitazione – “L'essenza dei valori protetti dev'essere conservata intatta” – previene il rischio che un'autorità di rilascio condiscendente sacrifichi al progetto perfino quegli elementi dell'oggetto protetto la cui esistenza ne ha determinato l'iscrizione nell'inventario. Non dev'essere ammissibile estinguere praticamente un oggetto protetto mediante uno o più interventi. Anche se questa fattispecie appare pacifica, per chiarezza è espressa nel testo dell'iniziativa.

Va comunque tenuto presente anche qui che l'Iniziativa biodiversità mantiene in tutto e per tutto l'esistente articolo sulla protezione della natura e del paesaggio. Nulla cambia quindi riguardo al fatto che la Confederazione deve conservare “integri” i suoi oggetti protetti “quando l'interesse pubblico lo richieda” (Art. 78 cpv. 2 frase 2, seconda parte).

Funzione della frase 3: con questa specificazione il testo dell'iniziativa esclude prudenzialmente un'interpretazione dell'art. 78a cpv. 3 frase 1 nel senso che un interesse opposto preponderante possa giustificare un intervento rilevante in tutti gli oggetti protetti d'importanza nazionale, quindi anche nelle paludi e nei paesaggi palustri – possibilità chiaramente esclusa in virtù dell'art. 78 cpv. 5 a.

4.5. Art. 78a cpv. 4

La LPN contempla da sempre anche la promozione finanziaria delle misure cantonali da parte della Confederazione. Le relative disposizioni di legge si basano sull'art. 78 cpv. 3 Cost. formulato come mera norma potestativa: la Confederazione “può sostenere gli sforzi volti a proteggere la natura e il paesaggio ... “. Dato che i contributi federali agli sforzi cantonali di salvaguardia e rafforzamento della biodiversità sono indispensabili, ora, in virtù dell'art. 78a cpv. 5, la Confederazione non è più solo autorizzata, ma esplicitamente incaricata di impiegare mezzi finanziari a tal fine.

4.6. Disposizione transitoria dell'art. 78a (art. 197 n. 12)

In passato l'attuazione legislativa delle modifiche costituzionali relative a interessi di protezione è stata sovente ritardata. Ad esempio, una modifica costituzionale accolta nel 1975 chiedeva norme atte a garantire deflussi residuali adeguati; la corrispondente revisione della legge federale sulla protezione delle acque è però avvenuta soltanto 16 anni dopo. Per questa ragione la disposizione transitoria stabilisce un termine adeguato di cinque anni per l'emanazione delle disposizioni d'esecuzione.

5. Spiegazioni concettuali del testo dell'iniziativa

5.1. La biodiversità necessita una superficie nettamente maggiore rispetto a quella attuale

Negli ultimi 150 anni in Svizzera molti habitat preziosi dal profilo ecologico hanno subito importanti contrazioni della superficie di fino a oltre il 90%. A ciò si aggiungono il peggioramento della qualità degli ambienti naturali e la frammentazione di biotopi in precedenza interconnessi. La superficie attuale e la qualità di numerosi habitat sono ormai di gran lunga insufficienti a preservare a lungo termine la varietà delle specie e i servizi ecosistemici. Occorrono quindi urgentemente maggiori superfici di buona qualità per la biodiversità. Va precisato che il fabbisogno di superficie varia a dipendenza della regione e dei biotopi. Assieme a un'utilizzazione rispettosa della biodiversità dell'intero territorio nazionale e a speciali provvedimenti di promozione delle specie, le superfici supplementari assicurano la conservazione e la promozione a lungo termine della diversità biologica in Svizzera.

A mente di esperte ed esperti, la conservazione e promozione della biodiversità dovrebbe essere considerata prioritaria su circa un terzo della superficie nazionale.³⁹ Questo fabbisogno di superficie non va assimilato al fabbisogno di superfici per le zone protette. Si tratta invece in generale di superfici, zone protette e altre, sulle quali la conservazione e la promozione della biodiversità sono prioritarie. Altre utilizzazioni restano quindi ammissibili su queste superfici prioritarie se servono alla salvaguardia della biodiversità o comprovatamente non vi si oppongono.

Ma anche la superficie delle zone protette deve considerevolmente ampliarsi. Attualmente in Svizzera è protetto il 6 a 10% della superficie del Paese, a dipendenza di quali superfici sono considerate protette⁴⁰. Giusta la Convenzione, ratificata, sulla diversità biologica dev'essere designato come aree protette il 17% delle terre e delle acque interne (in futuro probabilmente il 30%, di cui il 10% aree severamente protette).⁴¹ Questi obiettivi territoriali vanno perseguiti mediante la creazione dell'infrastruttura ecologica voluta dal Consiglio federale nella sua Strategia Biodiversità.

Già oggi, d'altronde, sono previsti obiettivi di superficie per diverse politiche settoriali quali le foreste (10% riserve forestali, di cui il 5% riserve forestali di protezione)⁴² e l'agricoltura (triplicazione delle attuali superfici con qualità OAA, vedi capitolo 5.6)⁴³. A tutt'oggi, tali obiettivi non sono stati raggiunti.

5.2. Tre strumenti di salvaguardia delle aree di valorizzazione della biodiversità

Il tipo di aree di valorizzazione della biodiversità e di elementi dell'infrastruttura ecologica è determinante per stabilire quale sia lo strumento adeguato alla loro salvaguardia. In Svizzera, per assicurare e

³⁹ Guntern J., Lachat T., Pauli D., Fischer M. (2013): Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz. Forum biodiversità Svizzera dell'Accademia svizzera di scienze naturali SCNAT, Berna.

⁴⁰ Sono considerate rigorosamente protette le superfici del Parco Nazionale Svizzero, le zone centrali dei parchi nazionali e dei parchi naturali periurbani, i biotopi d'importanza nazionale (torbiere alte, paludi basse, siti di riproduzione degli anfibi, prati e pascoli secchi), le riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori nonché le bandite federali (= 6.24% della superficie nazionale). Queste zone protette sono designate in virtù della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (art. 18a LPN), della legge federale su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (art. 11 LCP) o della legge sul parco nazionale.

In aggiunta alle zone protette nazionali, anche i Cantoni e i Comuni hanno designato mediante atto sovrano zone protette quali biotopi d'importanza regionale e locale e riserve forestali cantonali (= 3.09% della superficie nazionale).

Altre superfici sono spesso di proprietà privata (per es. organizzazioni per la protezione della natura) e godono quindi di una protezione in base al diritto privato (0.63% della superficie nazionale).

⁴¹ 10^a Conferenza delle Parti, Convenzione sulla diversità biologica, ottobre 2010, COP10 Decision X/2, Strategic Plan for Biodiversity 2010-2022, Aichi Targets. www.cbd.int/decision/cop/?id=12268 (stato: 16.02.2019) e UFAM (ed.) (2012): Strategia Biodiversità Svizzera, Ufficio federale dell'ambiente, Berna, 89 pagg.

⁴² Ufficio federale dell'ambiente UFAM (ed.) (2013): Politica forestale 2020. Visioni, obiettivi e misure per una gestione sostenibile del bosco svizzero. Ufficio federale dell'ambiente, Berna: 66 pagg.

⁴³ Agroscopio (ed.) (2013): Operazionalizzazione degli obiettivi ambientali per l'agricoltura nel settore Specie bersaglio e faro, habitat (OPAL), ART serie di articoli 18

rafforzare la biodiversità, occorre essenzialmente provvedere alla salvaguardia delle seguenti aree di valorizzazione:

Valori naturali ancora esistenti in aree degne di protezione non ancora protette (situazione attuale)

- I valori legati alla loro ubicazione devono essere protetti nel luogo in cui si trovano. Per essi, l'inventario secondo la LPN è lo strumento adeguato. Finora gli inventari dei biotopi non ricoprono che una parte degli spazi vitali esistenti. Occorre perciò esaminare quali altri tipi di biotopi degni di protezione debbano essere salvaguardati con inventari analoghi (es. uccelli nidificanti nei prati, per analogia con le zone di riproduzione degli anfibi). Gli inventari attuali, che assicurano una protezione uniforme e relativamente forte dell'intera superficie, sono configurati in modo molto bene adeguato per i biotopi finora rilevati, ma forse meno ideale per le superfici degne di protezione composte da diversi biotopi. Occorre perciò analizzare se sia possibile istituire un tipo di inventario del genere Natura 2000/Smeraldo e se anche questo sia ricompreso negli art. 18 segg. LPN.

Nuove superfici necessarie (misure di progetto)

- Si tratta di superfici non necessariamente legate ad una determinata ubicazione e che possono quindi essere allestite in luoghi adeguati che dispongono del potenziale occorrente. Una concezione sul piano federale secondo l'art. 13 LPT seguita da piani direttori cantonali è probabilmente la giusta misura di pianificazione del territorio in questi casi. I Cantoni dovranno istituire le nuove superfici necessarie in base alle direttive della Confederazione. Quel che importa è che l'ubicazione scelta sia veramente adatta per il biotopo che si intende creare. Eventualmente devono essere rispettate anche determinate misure minime. I Cantoni responsabili dell'attuazione dovranno avere un certo margine di manovra in quest'ambito.

Corridoi di collegamento tra superfici

- I corridoi di collegamento ancora da istituire e le superfici in cui gli ostacoli dovranno in futuro essere evitati non sono vincolati a un'ubicazione precisa. Essi richiedono inoltre una pianificazione che superi le frontiere cantonali, possibile solo per la Confederazione. Gli strumenti più adeguati a tal fine sono perciò il piano settoriale previsto nell'art. 13 LPT e i piani direttori cantonali. I piani settoriali sono il principale strumento di pianificazione con cui la Confederazione coordina i propri compiti d'incidenza territoriale e li sintonizza con le misure dei Cantoni.

5.3. La biodiversità necessita nettamente più mezzi rispetto a oggi

L'iniziativa chiede l'approntamento dei mezzi finanziari e degli effettivi di personale supplementari occorrenti per la salvaguardia e il rafforzamento della biodiversità. Tali mezzi dovranno essere impiegati per la rivalutazione di aree e costruzioni protette esistenti, per la creazione e salvaguardia di nuove superfici (inclusa l'elaborazione delle basi e degli strumenti occorrenti) nonché per la conservazione delle superfici esistenti e nuove. Mezzi aggiuntivi devono inoltre essere destinati a misure di promozione delle specie, alla formazione di specialisti in materia di specie, al monitoraggio e ai centri natura. Infine sono indispensabili mezzi per l'aumento delle risorse in materia di personale. La determinazione dei mezzi occorrenti compete al Consiglio federale nel quadro della formazione del preventivo annuale (credito A236.0123 Natura e paesaggio).

Nel 2018 i contributi per la biodiversità versati nel contesto dei pagamenti diretti all'agricoltura sono ammontati a 409,1 milioni di franchi. A tale cifra vanno aggiunti 3,8 milioni di franchi per il Parco nazionale. Altri finanziamenti della Confederazione e dei Cantoni sono effettuati nel quadro degli accordi programmatici di protezione della natura e della biodiversità forestale. Nel periodo 2016-2019 sono stati concessi a tale titolo 299 milioni di franchi per la protezione della natura e 120 milioni per la

promozione della biodiversità forestale.⁴⁴ Simultaneamente esistono numerosi sussidi nocivi per la biodiversità che superano di gran lunga l'importo speso per promuoverla.⁴⁵

Occorrerebbero dunque nettamente più mezzi. Uno studio svolto su mandato dell'UFAM⁴⁶ ha calcolato per i soli cinque tipi di biotopi d'importanza nazionale (torbiere alte, paludi, zone golenali, siti di riproduzione degli anfibi nonché prati e pascoli secchi) un fabbisogno annuale di complessivamente circa 126 milioni di franchi, nonché un fabbisogno unico per misure di risanamento di circa 1.6 miliardi di franchi. Ciò concerne solo la protezione degli habitat. Le misure di promozione delle specie e i mezzi necessari per altri compiti previsti dalla legge non sono compresi in queste cifre. Due studi attualmente in corso permetteranno di stabilire quale sia l'ammontare complessivo del fabbisogno di mezzi per la salvaguardia e il rafforzamento della biodiversità.⁴⁷ I promotori dell'iniziativa sono inoltre favorevoli ad una maggior partecipazione della Confederazione, particolarmente per quanto riguarda i biotopi nazionali.

5.4. L'iniziativa rafforza la tutela del paesaggio

Con l'iniziativa, le attuali perle paesaggistiche della Svizzera (oggetti IFP) saranno salvaguardate per le future generazioni. Con essa la loro importanza nazionale sarà sancita dalla Costituzione. Anche laddove in sede di ponderazione degli interessi taluni interventi rilevanti potrebbero nel singolo caso essere valutati preponderanti rispetto agli interessi di protezione, dev'essere in ogni caso conservata intatta l'essenza del valore protetto. L'iniziativa definisce il quadro della ponderazione degli interessi anche per le aree cantonali di protezione del paesaggio. Di conseguenza, esse potranno essere sottratte agli interessi di utilizzazione particolari o locali.

Il paesaggio va però tutelato anche al di fuori degli oggetti protetti, il che significa che le sue qualità vanno determinate in ogni caso e che tali qualità devono essere maggiormente considerate rispetto a oggi quando si tratta di valutare concreti progetti di utilizzazione o costruzione. A tal fine, la Confederazione e i Cantoni dovranno approntare direttive concrete e aiuti alla decisione sul modello di talune guide già esistenti (per esempio la guida "Gestaltung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone" approntata nel 2016 dal Cantone di Zugo).

5.5. Il patrimonio architettonico viene fissato nella Costituzione

In base al diritto vigente, il Consiglio federale ha la competenza di designare i siti caratteristici d'importanza nazionale. In pratica, l'iscrizione di un oggetto nell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) risulta rilevante solo quando si tratta dell'adempimento di un compito federale. In tal caso si postula che siffatti oggetti siano conservati intatti (o non possano essere sostanzialmente pregiudicati), fintanto che alla loro protezione non si oppone un interesse preponderante, anch'esso nazionale. Nel quadro dell'adempimento dei compiti cantonali, dove di regola si manifesta la minaccia del patrimonio architettonico, in base al diritto vigente i Cantoni (e i Comuni) devono "tenere conto" delle direttive della Confederazione, ossia dell'ISOS, ma in fin dei conti basta la prevalenza di interessi locali per la distruzione di oggetti protetti a livello nazionale.

⁴⁴ Protezione della natura: Confederazione 52%, Cantoni 48%; biodiversità forestale: Confederazione 55%, Cantoni 45%. UFAM, Ufficio federale dell'ambiente. (2019): Flussi finanziari, destinatari ed effetto degli investimenti nella protezione della natura e nella biodiversità forestale. Sondaggio cantonale (Rapporto finale). Berna: Ufficio federale dell'ambiente.

⁴⁵ Gubler, I.; Ismail, S. A.; Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Bericht. 96. 218 pagine.

⁴⁶ Martin, M., Jöhl, R. et al. (2017): Biotope von nationaler Bedeutung - Kosten der Biotopinventare. Rapporto di esperti all'attenzione della Confederazione, elaborato su mandato dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), seconda edizione, 2017.

⁴⁷ Studio in corso dell'organismo di sostegno sul fabbisogno di mezzi per la protezione della biodiversità e studio in corso del Gruppo specializzato Infrastruttura ecologica sul fabbisogno di mezzi per la creazione dell'infrastruttura ecologica.

Con l'approvazione dell'iniziativa, ai sensi dell'art. 78a cpv. 3 la protezione di oggetti d'importanza nazionale risulterà vincolante anche per i Cantoni. Essi dovranno altresì conservare integri gli oggetti protetti dei Cantoni e proteggerli da sensibili pregiudizi, fintanto che non vi si oppongono interessi preponderanti cantonali o nazionali. La protezione risulta quindi assai più vincolante rispetto alla normativa attuale. Questo non significa che, nel singolo caso, i Cantoni non avranno più facoltà di ponderare opposti interessi, ma sarà chiaro che deve trattarsi di interessi di pari rango. Ciò oggi non è il caso, il che è all'origine di gran parte delle perdite annuali di preziosi monumenti storici.

5.6. Ripercussioni dell'iniziativa sulle altre politiche settoriali

Settore agricolo

Un terzo della superficie del Svizzera è utilizzato per l'agricoltura (incluse le regioni d'estivazione). L'agricoltura influisce dunque più di praticamente ogni altro settore sulla molteplicità delle specie e degli spazi vitali nel nostro Paese e – se impostata con tale obiettivo – può fornire un contributo decisivo alla conservazione della biodiversità e dei paesaggi rurali tradizionali. L'attuale intensità della produzione agricola costituisce tuttavia un grave pericolo per la diversità biologica. Troppi incentivi fiscali sbagliati, troppi animali da reddito, troppi mangimi d'importazione e troppi pesticidi conducono a un eccesso di fertilizzanti nei laghi, acque inquinate, perdita di habitat e forte riduzione della biodiversità. Benché molte aziende agricole si adoperino a favore della biodiversità e benché la quota di partecipazione ai programmi di promozione della diversità biologica sia rallegrante, le prestazioni dell'agricoltura svizzera in fatto di ecologia restano, in complesso, insufficienti. Incentivi sbagliati e scarsa dotazione degli strumenti di politica agraria inducono l'agricoltura svizzera a sfruttare eccessivamente il proprio potenziale ambientale.

L'iniziativa rafforza le attuali disposizioni di protezione e promozione della biodiversità nelle terre coltivate a livello di Costituzione federale.

Il nuovo art. 78a Cost. introduce a complemento degli artt. 104 Cost. (agricoltura multifunzionale) e 104a Cost. (produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse) la *tutela* di tutte le superfici al di fuori delle zone protette, le *superfici occorrenti e mezzi sufficienti*. Il concetto di tutela implica un metodo di coltura che all'attuale stato delle conoscenze protegge i valori naturali esistenti. Ciò riguarda tra l'altro l'impiego di concimi di appropriato tipo e quantità, la rinuncia all'impiego di pesticidi su intere superfici, il rispetto dell'avvicendamento delle colture, la lavorazione idonea del suolo, un impiego delle macchine rispettoso del suolo, interventi di miglioria preservativi, la protezione delle terre coltivate e la salvaguardia della fertilità del suolo. La tutela concerne tuttavia anche gli effetti negativi diffusi sulla biodiversità, come per esempio apporti eccessivi d'azoto, segnatamente ammoniacale, cani slegati durante il periodo di figliatura di uccelli che nidificano al suolo e delle lepri come in generale un'eccessiva intensità della coltura.

Per quanto concerne l'obiettivo delle superfici necessarie, i promotori dell'iniziativa si basano su diversi rapporti della Confederazione e d'esperti. In particolare, nel 2008 gli Uffici federali dell'ambiente (UFAM) e dell'agricoltura (UFAG) hanno pubblicato gli obiettivi ambientali per l'agricoltura (OAA), fondati sulle esistenti basi legali. Gli obiettivi ambientali per l'agricoltura OAA definiscono il quadro della promozione della biodiversità nelle terre coltivate.⁴⁸ Per ulteriormente concretizzare tali obiettivi, gli OAA sono stati operazionalizzati.⁴⁹ Sulla scorta di criteri scientifici sono state formulate indicazioni concrete sulle superfici minime necessarie per l'ottenimento di superfici di qualità. Le quote richieste di superfici di qualità ecologica sono del 10% nella zona di pianura (quota attuale 2,2 a 4%), del 12% nella

⁴⁸ www.blw.admin.ch/blw/it/home/services/medienmitteilungen.msg-id-64891.html

⁴⁹ A Agroscope (ed.) (2013): Operazionalizzazione degli obiettivi ambientali per l'agricoltura nel settore Specie bersaglio e faro, habitat (OPAL), ART serie di articoli 18

zona collinare (quota attuale 3,5 a 4,5%), del 13% nella zona di montagna I (quota attuale 3 a 4, 5%) e del 17% nella zona di montagna II (quota attuale 4,8 a 10%). Nelle zone di montagna III e IV e nella regione di estivazione la quota di superfici pregiate dal punto di vista ecologico è ancora sufficiente per mantenere la biodiversità. Sulla superficie coltiva si ritiene necessario un minimo del 10% di superfici di qualità (quota attuale 0,6%). Gli esperti svizzeri e dei Paesi limitrofi ritengono necessario che circa il 20% della superficie coltiva sia coltivato con metodi low-input (agricoltura biologica o sistemi simili che rinunciano per lo più a mezzi ausiliari chimici di sintesi; superficie bio attuale: ca 5%).⁵⁰

I mezzi attualmente impiegati dalla Confederazione a favore della biodiversità nelle terre coltivate non sono sufficienti per neutralizzare la pressione opposta di tutte le altre categorie di contributi per la promozione della produzione. Occorre quindi procedere a una modifica del sistema di distribuzione, allontanandosi dall'incentivazione della produzione per passare alla promozione della biodiversità. La conservazione e la promozione della biodiversità a cui mira l'iniziativa biodiversità assicurano a lungo termine la funzionalità degli ecosistemi agricoli e ne sostengono l'adattamento al cambiamento climatico. Ciò assicura in fin dei conti il mantenimento della capacità di produzione di derrate alimentari e foraggi salutari anche in futuro.

Settore del turismo

I paesaggi in Svizzera sono straordinariamente variati e attraenti. Alcuni sono paesaggi naturali e rurali d'importanza internazionale: la regione Swiss Alps Jungfrau-Aletsch (BE/VS), il Monte San Giorgio (TI) e la l'arena tettonica di Sardona (GL) sono i tre oggetti in Svizzera qualificati come patrimonio mondiale. Il paesaggio prealpino ricco di torbiere dell'Entlebuch (LU) è stato riconosciuto nel 2001 dall'UNESCO come riserva della biosfera, seguito nel 2010 dalla Biosfera Val Müstair - Parc Naziunal Svizzer. La qualità paesaggistica viene però erosa dalle debordanti superfici degli insediamenti e dei trasporti con conseguente dispersione insediativa e frammentazione del territorio. L'utilizzazione sempre più intensiva del terreno e gli interventi attuali non sono in linea con l'utilizzazione tradizionale e vanno spesso a scapito della qualità del paesaggio. Il diritto vigente non tiene in considerazione il fatto che numerosi piccoli interventi conducono gradualmente e irreversibilmente a un deterioramento della qualità paesaggistica e a una perdita della biodiversità.

Il settore del turismo dipende in larga misura dalla bellezza e dall'integrità dei paesaggi. Numerosi studi in Svizzera e all'estero confermano che specie animali e vegetali indigene, spazi vitali naturali e paesaggi intatti conferiscono un apporto positivo alla creazione di valore del settore turistico. La conservazione della qualità delle perle paesaggistiche e dei siti caratteristici della Svizzera è pertanto nell'interesse dello stesso settore turistico. Il settore del turismo approfitterà quindi dell'attuazione dell'iniziativa, poiché essa assicura il patrimonio naturale, paesaggistico e culturale per le future generazioni.

Settore forestale

Le foreste coprono quasi un terzo del territorio svizzero. Tutto ciò che oggi è superficie d'insediamento o agricola un tempo era bosco. È quindi pacifico che la foresta sia di grande rilievo per la biodiversità del nostro Paese. La Confederazione e i Cantoni la tutelano e la promuovono in due modi. Da un lato, le prescrizioni di pianificazione e gestione dei Cantoni devono tenere conto delle esigenze di una selvicoltura naturalistica e della protezione della natura e del paesaggio. Ciò significa che la gestione della foresta dev'essere in sintonia con la natura. Dall'altro, i Cantoni, con il sostegno dei proprietari delle foreste e di terzi, delimitano riserve forestali nelle quali la conservazione e la promozione della diversità delle specie sono trattate come obiettivi prioritari, sia perché non vi sono praticati interventi sia perché

⁵⁰ G Guntern J., Lachat T., Pauli D., Fischer M. (2013): Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz. Forum biodiversità Svizzera dell'Accademia svizzera di scienze naturali SCNAT, Berna.

gli interventi servono esplicitamente alla biodiversità. Entrambi gli approcci sono promossi dalla Confederazione e dai Cantoni.

Già nel 2001 i Direttori cantonali delle foreste e l'UFAFP (oggi UFAM) si erano posti l'obiettivo di creare riserve forestali sul 10% della superficie boschiva.⁵¹ Gli obiettivi della Confederazione in materia di biodiversità sono stati definiti nel 2015 nel rapporto "Biodiversität im Wald"⁵². La Confederazione e i Cantoni cercano di realizzare questi obiettivi mediante accordi programmatici.⁵³ Entrambi gli approcci presentano oggi deficit: molte strutture nel bosco sono innaturali, la quota di legno vecchio o morto è insufficiente, mancano boschi radi e margini del bosco ricchi di strutture e il numero e le superfici delle riserve forestali sono insufficienti. L'attuazione di misure volte alla protezione e alla promozione delle specie e dei biotopi nelle foreste è oggi frenata dai mezzi limitati.

L'iniziativa permette di eliminare i deficit esistenti in modo più celere e mirato, in quanto la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a mettere effettivamente a disposizione le superfici e i mezzi occorrenti alla salvaguardia e al rafforzamento della biodiversità. Si tratterà poi di valutare se i valori di riferimento definiti nel 2001 sono sufficienti. Come gli ecosistemi agricoli, anche gli ecosistemi forestali approfittano di una ricca biodiversità assicurando a lungo termine le funzioni del bosco.

Settore energetico

Il cambiamento climatico rappresenta una delle più gravi minacce per la biodiversità. In caso di un aumento del riscaldamento globale di oltre 1,5 °C fino a circa 2,5 °C rispetto ai valori attuali il 20 a 30% delle specie in tutto il mondo sarebbe a rischio di estinzione. Quindi anche la società umana e le sue basi naturali sono esposte a crescenti minacce in seguito al cambiamento del clima. D'altra parte, gli ecosistemi intatti sono in grado di assorbire CO₂ e immagazzinarlo nella biomassa. Inoltre, la varietà degli habitat, delle specie e dell'informazione genetica contribuiscono in modo decisivo all'adattabilità della biosfera nel suo insieme. La diversità biologica e il clima sono quindi strettamente interdipendenti e si influenzano vicendevolmente. Le misure di protezione del clima sono quindi anche misure di conservazione e promozione della biodiversità e viceversa.

Un provvedimento importante a favore della protezione del clima è la rinuncia ai vettori energetici fossili. È quanto rivendica anche l'Associazione svizzera per la protezione del clima con la sua Iniziativa per i ghiacciai. Salvo la promozione dell'innovazione e della tecnologia menzionata nel cpv. 4, tale iniziativa non indica tuttavia come raggiungere tale obiettivo.

Dal gennaio 2018 è in vigore la nuova legge federale sull'energia (LEne). Nell'art. 12 cpv. 1 essa stabilisce che l'impiego di energie rinnovabili e l'incremento della loro produzione costituiscono un interesse nazionale. Nell'art. 12 cpv. 3 precisa inoltre che nella ponderazione degli interessi l'interesse nazionale alla realizzazione di progetti per l'impiego di energie rinnovabili è considerato equivalente ad altri interessi nazionali. È fatta eccezione per i biotopi d'importanza nazionale di cui all'art. 18a LPN e le riserve per uccelli acquatici e di passo di cui all'art. 11 della legge del 20 giugno 1986 sulla caccia.

L'iniziativa biodiversità non comporta modifiche della legislazione e prassi attuali per l'incremento delle energie rinnovabili, ma rafforza soprattutto il diritto costituzionale vigente. L'art. 78a cpv. 3 frase 1 "Gli interventi rilevanti sugli oggetti protetti della Confederazione devono essere giustificati da interessi

⁵¹ Leitsätze einer Waldreservatspolitik Schweiz del gennaio 2001, Linee guida della politica svizzera in materia di riserve forestali (accordo UFAFP con la Conferenza dei direttori forestali cantonali stipulato nel marzo 2001).

⁵² Imesch N., Stadler B., Bolliger M., Schneider O. (2015): Biodiversität im Wald: Ziele und Massnahmen. Vollzugshilfe zur Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt im Schweizer Wald. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Umwelt-Vollzug n. 1503: 186 pagg.

⁵³ Ufficio federale dell'ambiente UFAM (ed.) (2018): Manuale Accordi programmatici nel settore ambientale 2020 – 2024. Comunicazione dell'UFAM quale autorità esecutiva ai richiedenti. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Pratica ambientale n. 1817: 294 pagg.

preponderanti d'importanza nazionale,...“ va inteso nel senso che gli interventi rilevanti (il testo dell'iniziativa non si esprime riguardo a interventi lievi) sugli oggetti protetti della Confederazione sono ammissibili solo se 1) sussiste un interesse d'importanza nazionale per l'intervento (presupposto affinché si arrivi a una ponderazione degli interessi) e 2) e in sede di ponderazione degli interessi in gioco l'autorità o il tribunale giunge alla conclusione che l'interesse all'intervento è preponderante rispetto all'interesse di protezione. Sia ai sensi dell'art. 78a cpv. 3 frase 1 Cost. sia in base all'art. 12 LEnE, per i progetti d'impiego di energie rinnovabili va quindi accertato mediante ponderazione degli interessi quale interesse nazionale risulta, nel caso concreto, preponderante. Il testo dell'iniziativa non stabilisce quindi che gli interessi di protezione sono sempre o nella maggior parte dei casi preponderanti, ma solo che gli interessi per l'intervento devono essere preponderanti affinché un intervento sia ammissibile.

Già oggi le autorità incaricate della ponderazione degli interessi considereranno preponderante l'interesse di protezione se l'intervento o gli interventi causerebbero praticamente l'estinzione dell'oggetto protetto. Il testo dell'iniziativa sancisce tale prassi stipulando che l'essenza dei valori protetti dev'essere conservata intatta. Tale disposizione mira soprattutto ad impedire che, con il tempo, una serie di interventi valutati individualmente per la ponderazione degli interessi riduca l'oggetto protetto in condizioni praticamente equivalenti alla sua estinzione. Questo vale per l'utilizzazione di energie rinnovabili alla stessa stregua come per tutti gli altri settori. Progetti di utilizzazione delle energie rinnovabili contrari agli obiettivi di protezione di oggetti protetti di importanza nazionale non sarebbero comunque ragionevoli perché ridurrebbero la disponibilità ad accettare le energie rinnovabili, pur non essendo assolutamente necessari per la svolta energetica.

Riaffermare il principio della ponderazione degli interessi non significa dunque introdurre nuovi limiti. Si tratta piuttosto di aumentare la sicurezza di pianificazione e di favorire un attento esame dei progetti di produzione d'energia. Per effetto dell'iniziativa biodiversità si tenderà probabilmente ad effettuare la ponderazione degli interessi già a livello di piano direttore, invece di attendere il momento del permesso di costruzione o del piano di utilizzazione. Sarà dunque possibile una ponderazione degli interessi tempestiva e fondata su basi sufficienti per tutti gli aspetti rilevanti.

Per far fronte alla rafforzata protezione della biodiversità si possono inoltre applicare migliori standard qualitativi per gli impianti di produzione d'energia. Attualmente le possibilità di realizzare gli impianti in modo da non costituire un rischio per gli obiettivi di protezione e da garantirne la tutela non sono ancora sfruttate al meglio. L'imperativo di tutela della natura, del paesaggio e del patrimonio costruito non è cosa nuova. La nozione di tutela non comprende limiti assoluti posti alla costruzione di impianti di utilizzazione delle energie rinnovabili. L'imperativo di tutela denota piuttosto il margine di manovra per la realizzazione di impianti d'alta qualità, che in futuro acquisterà ancora maggiore importanza e che si tratterà di utilizzare.

I promotori dell'iniziativa sostengono le misure di protezione del clima, segnatamente lo sviluppo delle energie rinnovabili nel contesto della Strategia energetica 2050. Il passaggio alle energie rinnovabili deve tuttavia avvenire nel rispetto della biodiversità e del paesaggio. I maggiori potenziali non risiedono solo nell'aggiunta di nuovi impianti, ma anche in provvedimenti incisivi di efficienza e risparmio energetici. Mentre i potenziali di tradizionali forme di produzione come la forza idrica sono in ampia misura sfruttati, nelle energie rinnovabili è soprattutto l'energia solare che presenta ancora enormi margini d'espansione senza richiedere interventi in perimetri protetti. Anche l'energia eolica non dipende da siti in zone protette per fornire il suo contributo. L'iniziativa biodiversità chiede una svolta energetica senza eccessive riduzioni della protezione della biodiversità, del paesaggio e della cultura architettonica. L'obiettivo deve consistere in una politica energetica rispettosa della natura e dell'ambiente e sostenibile per la società.

Recenti calcoli indicano che il potenziale di produzione di elettricità da fonti rinnovabili è complessivamente sufficiente anche con una protezione rafforzata della biodiversità e del paesaggio. Questo vale pure se si tiene conto dell'obiettivo climatico 2050 «saldo netto delle emissioni pari a zero» – ossia del trasferimento all'elettricità di una parte del fabbisogno di combustibili per il riscaldamento e di carburanti – e di un ampliamento della produzione di elettricità da nuove fonti rinnovabili del 50% superiore a quello ritenuto per gli attuali obiettivi di strategia energetica. Di primaria importanza per il conseguimento di tali obiettivi è l'incremento della produzione di energia fotovoltaica. L'ampliamento degli impianti fotovoltaici necessario a tale scopo può avvenire su superfici già costruite e non degne di protezione. La protezione del patrimonio architettonico riduce le superfici costruite disponibili per la produzione di energia fotovoltaica solo del 5% circa.

Conflitti tra gli scenari di espansione considerati per la Strategia energetica 2050 e una maggiore protezione della biodiversità e del paesaggio sussistono per quanto riguarda l'ampliamento potenziale degli impianti di energia idrica ed eolica. Per queste tecnologie, i potenziali di ampliamento determinati tenendo conto di una rafforzata protezione della natura, del paesaggio e del patrimonio costruito sono inferiori a quelli considerati per i calcoli della Confederazione. Un minore ampliamento degli impianti idrici ed eolici potrebbe tuttavia essere compensato con un maggiore ampliamento degli impianti fotovoltaici, il che consentirebbe di conseguire nonostante tutto gli obiettivi di ampliamento della Strategia energetica 2050. È inoltre possibile che l'incremento dell'energia fotovoltaica contribuisca in futuro in misura rilevante alla produzione di elettricità nei mesi invernali.

Settore idrico

Giusta l'art. 76 Cost. la Confederazione provvede, nell'ambito delle sue competenze, all'utilizzazione parsimoniosa e alla protezione delle risorse idriche. In particolare, essa emana principi sulla conservazione e lo sfruttamento delle riserve idriche e sull'utilizzazione delle acque (per es. produzione energetica e raffreddamento) nonché prescrizioni in materia di opere idrauliche. Ciò si traduce nella legge federale sulla protezione delle acque⁵⁴, nella legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche⁵⁵ e nella legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua⁵⁶.

Il rimando al nuovo mandato costituzionale nell'art. 78a dovrebbe comportare un rafforzamento delle basi legali vigenti e della loro applicazione a favore della biodiversità. Alcune di queste importanti basi sono state recepite nella legislazione sulla protezione delle acque nel quadro del controprogetto all'iniziativa popolare "Acqua viva". L'iniziativa è quindi stata ritirata. Le relative modifiche nella legge sulla protezione delle acque sono avvenute nel 2011 e sono dunque relativamente nuove. Oltre alla rivitalizzazione esiste dalla revisione un obbligo di delimitazione di spazi riservati alle acque e di rimozione degli effetti pregiudizievoli arrecati dalla forza idrica (risanamento del bilancio in materiale detritico, deflussi discontinui, migrazione piscicola). In tal senso alcuni propositi fondamentali che si lasciano dedurre dal nuovo articolo costituzionale hanno già un riscontro nella legislazione sulla protezione delle acque. Nondimeno, in virtù dell'articolo proposto, anche le basi legali in questo settore dovrebbero risultarne perlomeno rafforzate e per taluni aspetti migliorate, come nel caso degli spazi riservati alle acque.

Nella legge in vigore lo spazio riservato alle acque è fondamentalmente definito come quel minimo che basta per permettere alle acque di adempiere la loro funzione naturale. La larghezza dello spazio riservato alle acque si basa sul grafico concernente la larghezza ripuarica stabilito nelle Linee guida per la gestione dei corsi d'acqua svizzeri⁵⁷ e sull'art. 41a cpv. 1 dell'ordinanza sulla protezione delle acque.

⁵⁴ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac, RS 814.20)

⁵⁵ Legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche (Legge sulle forze idriche LUF, RS 721.80)

⁵⁶ Legge federale del 21 giugno 1991 sulla sistemazione dei corsi d'acqua (RS 721.100)

⁵⁷ UFAM 2003: Linee guida per la gestione dei corsi d'acqua svizzeri; per una politica sostenibile delle acque

Quest'ultima distingue tra acque in biotopi, zone palustri, riserve naturali e simili (curva della biodiversità) e in acque al di fuori di tali zone (curva dello spazio minimo riservato).⁵⁸ Lo spazio riservato alle acque del primo gruppo deve conseguentemente essere di maggiori dimensioni. In tal modo, le superfici designate devono almeno salvaguardare la biodiversità. L'esigenza di spazi che non servono solo alla salvaguardia, ma anche al rafforzamento della biodiversità richiederà presumibilmente più superfici per gli spazi riservati alle acque.

Per quanto concerne la tutela della natura va inoltre rilevato che, oltre agli interventi fisici e alle attività costruttive, dev'essere considerata anche l'immissione di sostanze inquinanti. Conformemente al principio di prevenzione, che corrisponde alla tutela, è evidente che il relativo passo nell'articolo proposto dovrebbe concernere anche l'immissione di sostanze nelle acque. Ciò dovrebbe generare una pressione supplementare sull'ammissione e sull'impiego di pesticidi, concimi e altre sostanze inquinanti.

⁵⁸ Ufficio federale dell'ambiente UFAM, Rapporto esplicativo del 20 aprile 2011, Iniziativa parlamentare Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua (07.492) – Modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque, dell'ordinanza sulla sistemazione dei corsi d'acqua, dell'ordinanza sull'energia e dell'ordinanza concernente la legge federale sulla pesca; pag. 2 dell'Avamprogetto dell'11 maggio 2010

6. Come raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa biodiversità

A livello costituzionale

Per gli obiettivi dell'iniziativa biodiversità per cui non esistono ancora sufficienti basi costituzionali e legislative è necessaria una modifica della Costituzione. Successivamente, occorrerà una revisione della LPN in questi punti.

- Una delle questioni da regolare è sicuramente quella delle competenze della Confederazione e dei Cantoni in materia di protezione della natura e del paesaggio (art. 78a cpv. 1), un'altra è l'obbligo dei Cantoni di designare gli oggetti protetti d'importanza cantonale (art. 78a cpv. 2).
- L'iniziativa vuole elevare a livello costituzionale alcune norme già fissate nella legge. Tra queste si trovano la preservazione dei paesaggi, siti caratteristici, luoghi storici, nonché monumenti naturali e culturali degni di protezione (art. 78a cpv. 1 lett. a), la tutela della natura, del paesaggio e del patrimonio architettonico anche al di fuori degli oggetti protetti (art. 78a cpv. 1 lett. b) e il carattere della ponderazione degli interessi, che deve essere tecnicamente corretta e non consentire la distruzione di fatto dell'oggetto protetto, vale a dire l'eliminazione dell'essenza dei valori protetti (art. 78a cpv. 3).
- Se dovesse risultare opportuno costituire di un fondo per l'infrastruttura ecologica, occorrerebbe una modifica costituzionale a tale fine, analogamente a quanto è stato fatto per altre infrastrutture, ad esempio per la rete dei trasporti.

A livello di legge

Per gli obiettivi dell'iniziativa biodiversità per cui non esistono ancora sufficienti basi legislative sono necessarie modifiche a livello di legge. Occorre dunque esaminare quali siano le leggi da modificare in vista di tali obiettivi, eventualmente oltre alla LPN, che ha per oggetto la biodiversità, il paesaggio e il patrimonio architettonico.

- Si tratta soprattutto di stabilire misure atte a migliorare il coordinamento tra nuove mansioni pianificatorie, come la densificazione, e la protezione dei siti caratteristici (art. 78a cpv. 1 lett. a e b). Il 17 gennaio 2018 il Consiglio federale ha adottato un rapporto sulla protezione degli insediamenti. In base a tale rapporto è stata elaborata la Strategia sulla cultura della costruzione, che rivendica anch'essa con insistenza un obbligo di prendere in considerazione gli inventari federali quali l'ISOS (come pure l'IFP e l'IVS) a tutti i livelli. Attualmente esiste una raccomandazione della Confederazione del 2012 concernente tale presa in considerazione, ma nessuna norma vincolante. In pratica questo presenta determinati problemi. Si dovranno quindi formulare disposizioni legali più stringenti, chiarendo dapprima quale legge sia meglio adatta ad accoglierle, la LPN o la LPT.
- Se dovesse risultare opportuno costituire un fondo per l'infrastruttura ecologica, occorrerebbe una revisione della legge a tale fine, analogamente a quanto è stato fatto nel caso del Fondo per il clima.

Attuazione pratica

Per parecchi obiettivi dell'iniziativa biodiversità, la versione attuale della LPN è sufficiente. I relativi provvedimenti, necessari e urgenti, possono di fatto essere messi in pratica fin d'ora, nel paesaggio e negli insediamenti.

Il drammatico calo della biodiversità causerà nuove e gravi perdite per ogni anno in cui non si prendono le misure occorrenti. Tali perdite sono in parte irreversibili; in ogni caso, il loro recupero comporterà costi in forte crescita. Per alcuni degli obiettivi dell'iniziativa biodiversità bisogna perciò prendere in considerazione le misure descritte qui di seguito.

Laddove un mandato costituzionale e disposizioni legali per le rivendicazioni dell'iniziativa sono già esistenti, ma la loro attuazione pratica è stata finora insufficiente, occorre definire i provvedimenti

meglio adeguati per migliorare al più presto la situazione. Ad esempio, l'infrastruttura ecologica, importantissima per il conseguimento degli obiettivi in materia di biodiversità, è già stata decisa sul piano politico dal Consiglio federale nel 2012. Le basi costituzionali e legali non mancano. Dobbiamo ora mettere a profitto la pressione generata dall'iniziativa biodiversità per rendere rapidamente disponibili le superfici, i mezzi e gli strumenti che occorrono per l'infrastruttura ecologica (Art. 78a cpv. 1 lett. c), senza aspettare la modifica costituzionale e la revisione della legge, non necessarie in quest'ambito.

In termini concreti, per gli obiettivi dell'iniziativa riferiti alla biodiversità e in particolare all'infrastruttura ecologica sono necessari:

- Superfici: l'iniziativa biodiversità è fondata sul rapporto di ricerca «Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz» del Forum Biodiversità Svizzera, secondo il quale la biodiversità dovrebbe essere considerata prioritaria sul 30% almeno della superficie nazionale. Inoltre dobbiamo raggiungere gli obiettivi riferiti alle superfici della Convenzione sulla diversità biologica (aree protette pari al 17%, in futuro probabilmente al 30%, del territorio nazionale, di cui un terzo – 10% del territorio – aree severamente protette) e concretizzare Rete Smeraldo della Convenzione di Berna. Nell'autunno 2020 saranno già disponibili importanti dati tecnici di base concernenti le superfici: Confederazione e Cantoni saranno quindi chiamati ad agire rapidamente.
- Strumenti: il tipo di area di valorizzazione della biodiversità e di elemento dell'infrastruttura ecologica determina quali siano gli strumenti meglio adeguati. Occorrerà probabilmente una combinazione di tre strumenti: inventari al livello di protezione attuale per le superfici degne di protezione, ma non ancora rilevate, eventualmente completati da una nuova categoria di superfici d'inventario per aree con diversi tipi di habitat e di utilizzazione (del genere Smeraldo o Natura 2000), una concezione (ai termini dell'art. 13 LPT) volta a stabilire obiettivi quantitativi per le nuove aree di valorizzazione della biodiversità e un Piano settoriale (ai termini dell'art. 13 LPT, analogo al Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture definito nel 1992) dei corridori biologici per le principali zone di interconnessione a livello nazionale (v. capitolo 5.2.). Le basi legali necessarie a tale scopo sono già esistenti.
- Mezzi: in una prima fase, l'iniziativa richiede elevati investimenti per la salvaguardia di nuove superfici protette e la rivalutazione di superfici esistenti. È inoltre necessario assicurare il finanziamento a lungo termine delle spese di manutenzione ricorrenti. E infine occorrono mezzi per i programmi di promozione delle specie, l'istituzione e l'esercizio di centri di consulenza e la formazione di specialisti in quest'ambito, l'elaborazione di strumenti e fondamenti teorici, i centri natura e il monitoraggio della biodiversità. L'espressione «mezzi necessari» nell'iniziativa ricomprende anche le risorse di personale che occorrono per la protezione della natura; con l'art. 78a cpv. 1 lett. c si rivendicano dunque anche più posti di lavoro a tutti i livelli per l'attuazione delle pertinenti misure.

Analogamente, parecchie misure della Strategia sulla cultura della costruzione del 2020 del Consiglio federale che rispondono alle esigenze di salvaguardia del patrimonio costruito possono essere attuate con le basi legali attuali.

7. Una doppia iniziativa per una Svizzera vivibile

Senza un impegno supplementare l'erosione della biodiversità, la diminuzione della qualità dei paesaggi e la perdita del patrimonio architettonico saranno irrefrenabili. In considerazione dei continui interventi volti a un massiccio smantellamento delle conquiste normative per la protezione e la promozione della natura e del paesaggio è ora di emettere un forte segnale per porre natura e paesaggio al centro dell'attenzione pubblica e all'ordine del giorno della politica. La Svizzera non potrà infatti più sopportare ulteriori peggioramenti senza ripercussioni negative sull'economia e sulla società. È quindi necessaria un'offensiva di democrazia diretta per la natura, il paesaggio e il patrimonio architettonico – per il mantenimento della nostra qualità di vita e la conservazione delle nostre basi vitali.

Con l'Iniziativa biodiversità lanciamo un segnale forte contro lo smantellamento strisciante della legislazione di protezione e contro il degrado del nostro capitale naturale e culturale. Il patrimonio naturale e paesaggistico della Svizzera rimane così tutelato per noi e i posteri.

Assieme all'Iniziativa paesaggio contro la cementificazione del nostro paesaggio, l'iniziativa biodiversità si fa forte per una Svizzera vivibile con più natura, paesaggio e cultura architettonica.

8. Allegato

8.1. Disciplinamento attuale della protezione della natura

L'articolo sulla protezione della natura e del paesaggio (art. 78) è stato introdotto nella Costituzione federale (Cost.) nel 1962. In questo campo, la Confederazione dispone di un'ampia competenza federale. Ad esempio, a norma dell'art. 78 cpv. 4 Cost. essa emana prescrizioni a tutela della fauna e della flora e a salvaguardia dei loro spazi vitali. Tuttavia, secondo l'art. 78 cpv. 1 Cost., per principio la protezione della natura compete ai Cantoni.

Il compito congiunto della Confederazione e dei Cantoni nell'ambito della protezione della natura risulta dal principio costituzionale dello sviluppo sostenibile, in base al quale la Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo. (art. 73 Cost.).

Dal 1967 è in vigore la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN). In corrispondenza alla definizione costituzionale delle competenze, ai sensi degli articoli 18 segg. LPN la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a conservare i biotopi degni di protezione o a prevenire con altre misure adeguate l'estinzione di specie animali e vegetali indigene. Un presupposto importante per la protezione delle specie e degli habitat è un sufficiente finanziamento delle misure di protezione e manutenzione, per il quale la Confederazione stipula con i Cantoni accordi di programma (cfr. in particolare artt. 18d e 23c LPN). Per la protezione della natura sussistono altre disposizioni di legge nei settori protezione delle acque, sistemazione dei corsi d'acqua, foreste, pianificazione del territorio, sostanze chimiche, protezione dell'ambiente e agricoltura.

Anche a livello internazionale sussistono dettami di protezione della biodiversità. Uno dei più importanti accordi internazionali in materia ambientale è la Convenzione sulla diversità biologica⁵⁹ (CBD, in vigore dal 1993). Gli obiettivi della Convenzione sono la conservazione a livello mondiale della diversità biologica, l'uso durevole dei suoi componenti e la ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche. Per l'attuazione degli obiettivi internazionali in materia di biodiversità gli Stati contraenti sono tenuti a sviluppare proprie strategie e propri piani d'azione nazionali. Anche la Svizzera dispone dal 2012 di una Strategia Biodiversità e dal 2017 di un relativo Piano d'azione. A livello globale altri accordi oltre la Convenzione sulla diversità biologica riguardano la protezione e l'utilizzazione sostenibile della biodiversità, come ad esempio la CITES⁶⁰ o la Convenzione di Berna⁶¹.

8.2. Disciplinamento attuale della tutela del paesaggio

«*«Paesaggio»* designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.»⁶²

A livello di legislazione, la gestione del paesaggio è disciplinata in primo luogo da quattro leggi⁶³: la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio⁶⁴, la legge federale sulla pianificazione del

⁵⁹ Convenzione del 5 giugno 1992 sulla diversità biologica (CBD; RS 0.451.43)

⁶⁰ Convenzione del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES; RS 0.453)

⁶¹ Convenzione del 19 settembre 1979 per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (Convenzione di Berna; RS 0.455)

⁶² Convenzione europea del paesaggio entrata in vigore per la Svizzera il 1° giugno 2013 (RS 0.451.3)

⁶³ Le seguenti considerazioni sono tratte dal rapporto UFAM (2016): Conservare e sviluppare la qualità del paesaggio, Berna, pag. 12 segg.

⁶⁴ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451)

territorio⁶⁵, la legge federale sulle foreste⁶⁶ e la legge federale sull'agricoltura⁶⁷. Ad esse si aggiunge la legge federale sulla protezione delle acque⁶⁸. Diverse altre leggi contengono disposizioni rilevanti dal profilo del paesaggio e destinate a determinate politiche settoriali quali quelle dei trasporti e dell'energia.

La legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) copre sia gli aspetti naturali del territorio sia quelli culturali del paesaggio. Nel quadro dell'adempimento dei propri compiti, la Confederazione deve garantire la salvaguardia dell'aspetto del paesaggio e degli insediamenti sul proprio territorio, come pure di luoghi storici e di monumenti naturali e culturali. Una responsabilità particolare è assunta dalla Confederazione per quanto riguarda gli inventari federali: l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP), l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) e l'inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (IVS). Gli oggetti iscritti negli inventari devono essere conservati intatti o preservati per quanto possibile. Sono rilevanti dal punto di vista della biodiversità e del paesaggio anche le zone protette dagli inventari dei biotopi (p. es. estese golene, paludi, prati secchi, siti di riproduzione degli anfibi). I paesaggi palustri hanno una posizione speciale: in qualità di tipologia unica di paesaggio, sono protetti direttamente dalla Costituzione.

La legge sulla pianificazione del territorio (LPT) comprende una serie di disposizioni molto importanti per quanto concerne il paesaggio. Quale obiettivo più importante della LPT, Confederazione, Cantoni e Comuni sono tenuti a separare i comprensori edificabili da quelli non edificabili. Inoltre, devono provvedere affinché lo sviluppo degli insediamenti sia centripeto e siano creati insediamenti compatti. Occorre integrare gli insediamenti, gli edifici e gli impianti nel paesaggio, tenere libere le rive dei laghi e dei fiumi e agevolarne il pubblico accesso. Devono essere conservati i siti naturali e gli spazi ricreativi e il bosco deve poter adempiere le sue funzioni. Gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione.

L'obiettivo della legge forestale (LFo) è garantire la conservazione della foresta, quale elemento paesaggistico fondamentale, nella sua estensione e ripartizione geografica. La foresta deve inoltre poter svolgere le sue funzioni, in particolare protettive, sociali ed economiche. Vigge il principio della selvicoltura naturalistica. I Cantoni provvedono affinché la foresta sia accessibile al pubblico.

La legge sulla protezione delle acque (LPAc) serve in particolare a conservare e valorizzare le acque quale elemento del paesaggio. D'importanza centrale è lo spazio riservato alle acque, che dev'essere determinato dai Cantoni. In caso di corsi d'acqua pregiudicati, i Cantoni devono provvedere alla loro rivitalizzazione tenendo conto dei relativi benefici in termini di protezione della natura e del paesaggio, in particolare per quanto concerne lo svago di prossimità. L'aspetto paesaggistico delle acque va considerato anche per la determinazione dei deflussi residuali delle centrali idroelettriche.

La legge sull'agricoltura (LAgr) incarica la Confederazione di provvedere affinché l'agricoltura contribuisca in modo efficace alla cura del paesaggio rurale. I contributi per il paesaggio rurale mirano in particolare ad evitare che la foresta si diffonda ulteriormente nei prati e nei pascoli. Al fine di conservare, promuovere e sviluppare ulteriormente i paesaggi rurali tipici delle singole regioni, la LAgr prevede contributi per la qualità del paesaggio. I contributi per la biodiversità, i contributi per i sistemi di produzione, i progetti di sviluppo regionale (PSR) e i provvedimenti volti a migliorare le strutture sono ulteriori strumenti della politica agricola che possono contribuire a migliorare la qualità del paesaggio.

⁶⁵ Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700)

⁶⁶ Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (legge forestale, LFo; RS 921.0)

⁶⁷ Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (legge sull'agricoltura, LAgr; RS 910.1)

⁶⁸ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAc; RS 614.20)

Con la ratifica della Convenzione europea del paesaggio⁶⁹ la Svizzera si è inoltre impegnata a integrare il paesaggio nella politica urbanistica, culturale, ambientale, agricola, sociale, economica e di pianificazione del territorio.

8.3. Disciplinamento attuale della tutela del patrimonio

La protezione e la tutela del patrimonio architettonico sono assicurate a livello nazionale in prima linea tramite la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) e gli atti legislativi che si fondano sulla stessa, come l'ordinanza sull'ISOS. Siccome secondo il regime delle competenze definito nell'art. 78 cpv. 1 Cost. le competenze essenziali in quest'ambito, ancor più che in quello della protezione della natura e dell'ambiente, spettano ai Cantoni, sussiste una grande varietà di regolamenti cantonali e perfino comunali, sui quali la LPN ha un impatto ben moderato. Allo stesso modo, anche gli accordi e le dichiarazioni d'intenti internazionali sono relativamente poco vincolanti quando si tratta della concreta esposizione a pregiudizio di importanti testimonianze della cultura architettonica. Il problema maggiore dell'attuale situazione giuridica risiede quindi nel fatto che il diritto superiore della Confederazione o della comunità di Stati, non fornisce sufficienti orientamenti concreti su come agire quando la conservazione di importanti monumenti storici e siti caratteristici confligge con interessi tipicamente locali.

⁶⁹ Convenzione europea del paesaggio entrata in vigore per la Svizzera il 1° giugno 2013 (RS 0.451.3)