



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

«Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)»

Agosto 2021

Editore:

Associazione promotrice «Sì 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 che ha portato al 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.....	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 obiettivi in breve.....	8
3.2. Il nuovo articolo 78a a complemento contenutistico dell’articolo 78 Cost. vigente	8
3.3. Campo d’applicazione materiale	9
3.4. Rapporto con il restante diritto costituzionale.....	9
4. Spiegazioni giuridiche delle singole disposizioni del testo dell’Iniziativa.....	10
4.1. Articolo 78a capoverso 1, frase introduttiva	10
4.2. Articolo 78a capoverso 1 lettere a – c	10
4.3. Articolo 78a capoverso 2.....	11
4.4. Articolo 78a capoverso 3 – Osservazioni generali e relative alla frase 1.....	12
4.5. Articolo 78a capoverso 3 – Osservazioni relative alla frase 2	12
4.6. Articolo 78a capoverso 3 – Osservazioni relative alla frase 3	13
4.7. Articolo 78a capoverso 4.....	13
4.8. Disposizione transitoria dell’articolo 78a (art. 197 n. 12 Cost.)	13
4.9. L’attuazione legislativa dell’Iniziativa	13
5. Spiegazioni concettuali del testo dell’Iniziativa	14
5.1. La biodiversità necessita una superficie nettamente maggiore rispetto a quella attuale	14
5.2. Tre strumenti di salvaguardia delle aree di valorizzazione della biodiversità.....	15
5.3. La biodiversità necessita nettamente di più mezzi rispetto a oggi.....	15
5.4. L’Iniziativa rafforza la tutela del paesaggio	16
5.5. Il patrimonio architettonico viene fissato nella Costituzione	17
5.6. Ripercussioni dell’Iniziativa sulle altre politiche settoriali	17
6. Allegato.....	24
6.1. Disciplinamento attuale della protezione della natura.....	24
6.2. Disciplinamento attuale della tutela del paesaggio.....	25
6.3. Disciplinamento attuale della tutela del patrimonio	26

1. Situazione che ha portato al 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 spazi vitali in Svizzera è minacciata. La quota di specie e habitat minacciati è particolarmente elevata in specchi e corsi d’acqua e zone umide.³ Dal 1900 a oggi, per esempio, le paludi hanno perso l’82 per cento della loro superficie.⁴

Gli spazi vitali 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 le immissioni di azoto provenienti dall’agricoltura e dai trasporti. Inoltre, le zone protette non solo sono troppo piccole, ma pure insufficientemente interconnesse. Siccome anche il resto del paesaggio è utilizzato per lo più 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, bensì alla concomitanza di varie cause i cui effetti possono rafforzarsi a vicenda. 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 manutenzione carente e inadeguata delle zone protette, della *frammentazione degli habitat* dovuta allo sfruttamento intensivo del territorio e a impianti infrastrutturali, dei *microinquinanti*, del *cambiamento climatico* e delle *specie esotiche invasive*.⁵ Inoltre, quale conseguenza dei nostri consumi e della nostra produzione, tre quarti dell’impatto ambientale complessivo della Svizzera si manifestano all’estero soprattutto a scapito del clima, della biodiversità e della disponibilità di acqua.⁶

Anche l’agrobiodiversità, la varietà di piante coltivate e animali da reddito, è messa fortemente sotto pressione. Attorno al 1900, in Svizzera esistevano ben oltre 3000 varietà di frutti. Nel frattempo, circa 1000 sono scomparse, così come l’80 per cento degli alberi da frutto nei campi d’allora. La perdita di agrobiodiversità è imputabile tra l’altro all’industrializzazione dell’agricoltura e alla monopolizzazione del mercato delle sementi.⁷

Come avverte la Piattaforma intergovernativa sulla biodiversità e sui servizi ecosistemici IPBES nel suo rapporto regionale per l’Europa e l’Asia centrale del 2018,⁸ la perdita di diversità biologica pregiudica in misura crescente la funzionalità e la resilienza degli ecosistemi e quindi anche i servizi che essi forniscono all’economia e alla società. Tra questi rientrano in particolare la produzione di alimenti

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: 27.08.2021)

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, Zurigo. Haupt Verlag, Berna.

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

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

⁷ Howard P.H. (2018): Global Seed Industry Changes since 2013. <https://philhoward.net/2018/12/31/global-seed-industry-changes-since-2013/> (stato: 27.08.2021).

⁸ 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, Germania. 48 pagg.

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, come dimostrano in primis l'ultimo rapporto ambientale del Consiglio federale (2018),⁹ il rapporto dell'OCSE sulle performance ambientali per la Svizzera (2017),¹⁰ il rapporto della Confederazione sullo stato e l'evoluzione della biodiversità in Svizzera (2017),¹¹ il rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione mondiale sulla diversità biologica (2014),¹² numerosi studi scientifici (p. es. Fischer et al. 2015,¹³ Lachat et al. 2010¹⁴) e il rapporto sintetico «Protezione della biodiversità in Svizzera»¹⁵ della Commissione di gestione del Consiglio degli Stati (2021).

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

Il paesaggio svizzero è soggetto a un rapido mutamento,¹⁶ tant'è che i Comuni a carattere urbano occupano ormai il 41 per cento della superficie nazionale.¹⁷ Nell'Altopiano, la quota delle perle paesaggistiche (paesaggi, siti e monumenti naturali protetti a livello nazionale e zone palustri) non supera il 9,5 per cento della superficie.¹⁸ 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.¹⁹ Lo stesso rapporto ambientale 2018 del Consiglio federale²⁰ 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 paesaggistiche regionali sono spesso irriconoscibili e il paesaggio del nostro Paese è diventato uniforme e banale. La qualità dei paesaggi è però rilevante per l'identificazione degli abitanti con il loro Paese, per il piacere estetico e come fattore di localizzazione.

La persistente espansione degli insediamenti ha un grande impatto sullo sviluppo del paesaggio. Tra il 1979 e il 2009, la superficie d'insediamento nell'Altopiano è per esempio aumentata del doppio rispetto alla media svizzera e questa regione ha anche subito la più rilevante frammentazione dovuta alle vie di comunicazione.²¹ La dispersione insediativa in seguito alla sfrenata attività edificatoria degli scorsi decenni, la perdita di spazi liberi attrattivi a causa della crescente impermeabilizzazione dei 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

⁹ Consiglio federale svizzero (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna: 202 pagg.

¹⁰ OECD (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Parigi <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (stato: 27.08.2021)

¹¹ 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.

¹² UFAM (ed.) (2010): Attuazione della Convenzione sulla diversità biologica. Sintesi del quarto rapporto nazionale svizzero. Ufficio federale dell'ambiente, Berna: 20 pagg.

¹³ Fischer, M. et al. (2015): Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014. Ed.: Forum Biodiversität Svizzera et al., Berna

¹⁴ Lachat, T. et al (2010): Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Bristol-Stiftung, Zurigo. Haupt Verlag, Berna.

¹⁵ www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-s-2021-02-22.aspx?lang=1040 (stato: 27.08.2021).

¹⁶ Rey L., Hunziker, M., Stremlo, 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.

¹⁷ Ufficio federale di statistica (2014): Nuova definizione di agglomerazione e città statistica 2012, comunicato stampa, Neuchâtel.

¹⁸ Rilevamento della Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio SL-FP.

¹⁹ Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (2003): Valutazione dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP), Berna.

²⁰ Consiglio federale svizzero (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna: 202 pagg.

²¹ 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.

dell'OCSE del 2017 sulle performance ambientali per la Svizzera²², 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 menzionate come minacce nel rapporto ambientale 2018 del Consiglio federale.²³ Data l'evoluzione demografica e le crescenti esigenze abitative e di mobilità, la pressione sul paesaggio continuerà ad aumentare, ma salirà pure la domanda di servizi del paesaggio. È quindi ora che la politica prenda maggiormente sul serio le qualità del paesaggio e ne assicuri l'avvenire!

La densificazione all'interno dei comprensori insediativi esistenti minaccia siti caratteristici meritevoli di protezione e pregevoli monumenti storici. L'obiettivo di una migliore utilizzazione del comprensorio edificabile esistente richiede un rilevamento sistematico di tutti i valori edificati all'interno di una zona insediativa, elevata competenza progettuale e pianificatoria, nonché sensibilità architettonica. Attualmente, Cantoni e Comuni non si assumono a sufficienza questa responsabilità sociale, anzi, talvolta sviluppano 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».²⁴

Benché il Consiglio federale abbia riconosciuto che la qualità degli insediamenti è in calo, numerose iniziative a livello federale e cantonale mirano a indebolire ulteriormente la posizione giuridica della protezione dei monumenti storici e l'effetto degli inventari (evidente p. es. 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 di protezione degli insediamenti risulta dal loro effetto cumulativo: sommate, piccole modifiche negative determinano conseguenze massicce sulla qualità degli insediamenti meritevoli di protezione e sui dintorni di pregevoli monumenti storici – per esempio tramite la cementificazione di giardini anteriori o frutteti ad alto fusto, oppure per effetto di volumi edificati eccessivi nei nuclei 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 disposizioni di protezione previste dalla legge non sono sempre attuate con la necessaria coerenza, e i controlli e le sanzioni sono eseguiti con rigore insufficiente.²⁵ Peggio ancora, le conquiste del passato in termini di normative legali di tutela sono costantemente erose a vantaggio di interessi utilitaristici a breve termine. In tal senso andava per 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.²⁶ L'intenzione era di modificare la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)²⁷ ammettendo la possibilità di danneggiare gravemente per uno scopo meramente *cantonale* paesaggi e insediamenti parte dell'Inventario fede-

²² OECD (2017): OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017, OECD Publishing, Parigi. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279674-en> (stato: 27.08.2021)

²³ Consiglio federale svizzero (2018): Ambiente Svizzera 2018. Rapporto del Consiglio federale. Berna: 202 pagg.

²⁴ Proteggere gli insediamenti svizzeri: rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.4028 Fluri del 15 dicembre 2016 (in tedesco e francese; traduzione nostra).

²⁵ Interface (2013): Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des BAFU, Abteilung Recht, Berna, 165 pagg.

²⁶ Iniziativa parlamentare Eder «La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio e i suoi compiti come perito» (12.402).

²⁷ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451).

rale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'*importanza nazionale* (IFP) o dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'*importanza nazionale* (ISOS), il che sarebbe ovviamente insensato. Il destino del patrimonio naturale e culturale d'importanza nazionale non può essere lasciato alla discrezione di singoli Cantoni o dei loro governi. V'è anche un esempio dal settore idrico che mostra come si cerchi continuamente di allentare le disposizioni di legge a scapito della natura: con un'iniziativa parlamentare²⁸ si è ottenuto che in caso di rinnovo di una concessione di diritti d'acqua i gestori di centrali idroelettriche debbano adottare meno misure ambientali rispetto a oggi.

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 per esempio nuovi fossi di drenaggio in paludi protette (SZ) oppure vengono rimosse furtivamente siepi protette (FR), allestiti orti su terreni comunali in zone palustri (SZ), estese all'eccesso aree sciistiche (per esempio a Samnaun, GR), costruiti impianti di innevamento in biotopi d'importanza nazionale (Sörenberg, Grüsch, Samnaun) o cosparse 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 deriva. Sempre più spesso pregevoli costruzioni, fattori di un'identità comune, vengono demolite perfino in insediamenti protetti a livello nazionale per lasciare spazio a 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 a causa del loro eccessivo degrado qualitativo.

Diversi Cantoni attribuiscono scarsa importanza alla conservazione degli insediamenti meritevoli di protezione, come emerge con cruda chiarezza dalla mancante o assai lacunosa inventariazione dei monumenti e dalla debole protezione accordata loro dal 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 avessero in parte fino a 800 anni e la loro valenza internazionale, e pure contro il parere degli esperti il governo cantonale ha autorizzato a più riprese negli scorsi anni la demolizione di siffatti edifici – senza che fossero in gioco interessi palesemente superiori.²⁹ Questo processo strisciante, osservabile anche altrove, mette a repentaglio numerose bellezze paesaggistiche e architettoniche della Svizzera.

Paradossalmente, la svolta energetica e l'obiettivo della pianificazione del territorio di densificare gli insediamenti sono spesso avanzati come pretesti per tali interventi, ma questi obiettivi, peraltro incontestati, possono per lo più essere raggiunti senza interventi distruttivi sulla natura, sul paesaggio e sui siti caratteristici. A tal fine, occorre procedere a una ponderazione basata su una perizia tecnica neutrale.

Nonostante le condizioni allarmanti 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 biodiversità³⁰ solo nel 2012, ossia 17 anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione sulla diversità biologica, ed è stata tra gli ultimi Paesi a farlo. Il relativo Piano d'azione³¹ è stato approvato nel 2017, con tre anni di ritardo, e oltretutto 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,

²⁸ Iniziativa parlamentare Rösti «Aggiornare l'esame dell'impatto ambientale per consentire un maggiore sfruttamento della forza idrica per la produzione e lo stoccaggio di energia» (16.452).

²⁹ Cfr. Rapporto annuale 2016 della Commissione federale dei monumenti storici CFMS.

³⁰ UFAM (ed.) (2012): Strategia Biodiversità Svizzera, Ufficio federale dell'ambiente, Berna, 89 pagg.

³¹ UFAM (ed.) (2017): Piano d'azione del Consiglio federale. Piano d'azione Strategia Biodiversità Svizzera, Ufficio federale dell'ambiente, Berna.

lo sport e il tempo libero. Per motivi di risorse, il Consiglio federale ha rinviato numerose misure, come quelle nell'ambito dell'agrobiodiversità. Inoltre, il Piano d'azione è stato messo in atto solo a partire dal 2019 per obiettivi strategici da realizzare entro il 2020. Nessuna meraviglia, quindi, che la Svizzera abbia raggiunto entro il 2020 un unico obiettivo, ossia quello riguardante l'economia forestale. Per altri 5 obiettivi si constata perlomeno un progresso (per esempio a livello di sensibilizzazione), mentre quelli rimanenti non progrediscono o addirittura presentano un andamento regressivo rispetto all'obiettivo originario.³² A titolo d'esempio può essere qui menzionata la creazione di un'infrastruttura ecologica³³ quale principale progetto relativo alla biodiversità della Svizzera per i prossimi due decenni. Per l'infrastruttura ecologica decisa dal Consiglio federale già nel 2012 sono stati avviati finora solo i primi preparativi. Il completamento è stato rinviato di 20 anni dal 2020 al 2040.

Un'altra ragione per lo stato critico della biodiversità è l'insufficienza di mezzi finanziari e risorse del personale. Senza, anche le leggi, le ordinanze e i piani d'azione migliori non possono essere attuati in conformità alla legge.

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

La biodiversità ha un valore intrinseco, è di per sé meritevole di protezione, indipendentemente dal fatto che gli esseri umani ne traggano vantaggio oppure no. Inoltre, abbiamo l'obbligo morale di passare alle prossime generazioni un pianeta vivibile e che lasci aperte tutte le 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. La loro estinzione ne comporta la scomparsa definitiva in tutto il mondo. Per molte altre specie la Svizzera ha una grande responsabilità, poiché ospita una parte importante dell'areale di distribuzione o delle popolazioni.

La riduzione della biodiversità a tutti i livelli comporta anche numerose altre conseguenze ecologiche, estetiche, psicosociali, sociali ed economiche, perché biodiversità significa funzionalità e robustezza degli ecosistemi d'importanza elementare per l'essere umano. Il nostro benessere e la nostra qualità di vita dipendono direttamente dalle loro condizioni. Oltre a nutrimento, aria pura e acque potabili, 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 le fondamenta della salute, della qualità di vita e dello sviluppo economico. Il valore dei cosiddetti «servizi ecosistemici» è enorme: per esempio, il valore ricreativo dei boschi svizzeri ammonta a 2-4 miliardi di franchi l'anno.³⁴ 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, ogni anno devono essere investiti 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.³⁵ È quindi molto più economico mantenere gli ecosistemi intatti che ripristinare ambienti naturali degradati, senza contare che, da un certo punto di distruzione, il ripristino non è più possibile neppure con mezzi ingentissimi. Nemmeno la perdita di agrobiodiversità è priva di conseguenze: affinché gli allevamenti e le coltivazioni possano reagire adeguatamente alle malattie, al cambiamento climatico o alle nuove esigenze dei consumatori, occorre far capo all'ampio pool genetico

³² BirdLife Svizzera (2020): Biodiversité: où en est la Suisse? 24 pagg.

³³ Cfr. la spiegazione relativa all'infrastruttura ecologica nel capitolo 5.1.

³⁴ 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.

³⁵ Piattaforma nazionale «Pericoli naturali» PLANAT (su mandato di 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.

delle varietà e razze antiche. L'agrobiodiversità è un'assicurazione per il futuro che non possiamo permetterci di perdere.

«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».³⁶ Isabelle Chassot, direttrice dell'Ufficio federale della cultura, ha dichiarato alla NZZ del 4 settembre 2018, che, 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 di vita e per la partecipazione sociale. Se non riusciamo a fermare la banalizzazione e l'omogeneizzazione dei nostri paesaggi e insediamenti, perderemo un importante vantaggio economico di localizzazione inteso 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 la bellezza del paesaggio e la biodiversità siano diventate importanti come fattore economico. Anche *economiesuisse* sottolinea nel suo dossier tematico l'importanza della biodiversità per l'economia.³⁷

I paesaggi, i siti caratteristici e i monumenti storici sono punti di riferimento, fattori di identità dell'immagine che le persone hanno del luogo in cui vivono. Se queste immagini svaniscono o vengono deturpate, le persone sono private di parte delle loro radici e quindi di una possibilità d'identificazione. I quartieri senza volto e senza storia in anonime aree suburbane non possono trasmettere un senso di appartenenza. Non a caso, nei sondaggi tra la popolazione gli obiettivi della protezione dei monumenti storici e degli insediamenti risultano ampiamente condivisi.

³⁶ Citazione dal postulato del 15 dicembre 2016 di Kurt Fluri «Proteggere gli insediamenti svizzeri» adottato dal Consiglio nazionale.

³⁷ Biodiversità ed economia: il punto della situazione, del 25 giugno 2020: www.economiesuisse.ch/it/dossier-politica/biodiversita-ed-economia-il-punto-della-situazione (stato 27.08.2021).

2. Testo dell'Iniziativa

Con l'iniziativa popolare federale «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)» la Costituzione federale³⁸ 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 capoverso 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. 12³⁹

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.

³⁸ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

³⁹ 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 obiettivi in breve

L'iniziativa «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)» si riallaccia all'articolo 78 sulla protezione della natura e del paesaggio della Costituzione federale (Cost.) al fine di salvaguardare per le generazioni future 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 misure necessarie per arginarne la costante erosione.
- **Ponderazione degli interessi al livello appropriato in caso di interventi rilevanti sugli oggetti protetti.** L'Iniziativa radica nella Costituzione il principio secondo cui 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 necessarie 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 era tenuta a proteggere e a integrare nel paesaggio circostante entro il 2020 almeno il 17 per cento delle aree terrestri mediante sistemi di zone protette ecologicamente rappresentative e ben connesse (e altre misure di conservazione efficaci riferite alle zone). La Svizzera non ha raggiunto quest'obiettivo. Dal 2022 entrerà in vigore a livello internazionale un nuovo obiettivo intermedio fino al 2030. L'Iniziativa contribuisce così a raggiungere anche gli obiettivi internazionali in materia di biodiversità. Con «superfici necessarie alla biodiversità» non si intende però una percentuale, bensì che le superfici occorrenti siano assicurate a lungo termine e nella qualità necessaria in tutte le parti del Paese e per tutti i tipi di habitat.
- **Più mezzi per la natura.** Le risorse finanziarie e di personale a disposizione oggi per la protezione della natura e della biodiversità sono nettamente insufficienti e coprono solo una minima parte del fabbisogno. Non migliora la situazione il fatto che nel dibattito parlamentare sul preventivo si cerca di continuo di ridurre ulteriormente i mezzi già scarsi. In tal modo non è possibile conservare conformemente alla legge le nostre pregevoli superfici naturali né proteggere adeguatamente 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 articolo 78a a complemento contenutistico dell'articolo 78 Cost. vigente

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

3.3. Campo d'applicazione materiale

Il nuovo articolo 78a non ha altro campo d'applicazione materiale rispetto all'articolo 78.

L'articolo 78 capoverso 2 Cost. menziona gli «obiettivi della protezione della natura e del paesaggio» e, quali altri concetti chiave, i «paesaggi, siti caratteristici, luoghi storici nonché monumenti naturali e culturali». Nell'articolo 78a capoverso 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 compito in quest'ambito.

L'articolo 78a tratta anche della «biodiversità». Il concetto è una novità terminologica nella Costituzione, dove però è già presente nella sostanza: l'articolo 78 capoverso 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 nel 1999 con la revisione totale della Costituzione federale di «nella loro molteplicità naturale» va intesa come riferimento alla Convenzione sulla diversità biologica a cui la Svizzera ha aderito nel 1994.⁴⁰ Il legislatore federale è quindi già tenuto ad agire in materia di biodiversità in virtù del diritto costituzionale vigente.

3.4. Rapporto con il restante diritto costituzionale

Il nuovo articolo 78a è coerente con l'articolo sullo scopo della Costituzione federale, il quale sancisce che la Confederazione svizzera «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 quindi soppesare gli interessi in gioco è prassi quotidiana.

L'articolo 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 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.

⁴⁰ 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. Articolo 78a capoverso 1, frase introduttiva

Il primo capoverso dell'articolo 78 Cost. vigente, risalente al 1962, stabilisce che la protezione della natura e del paesaggio «compete ai Cantoni». Tuttavia, fin dall'inizio ciò corrispondeva alla realtà solo in misura limitata. Infatti, i seguenti tre capoversi 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 Rothenthurm, è stata attribuita alla Confederazione anche l'esecuzione della severa protezione delle paludi e dei paesaggi palustri (cpv. 5).

Il nuovo articolo 78a stabilisce fin dalla sua frase introduttiva che si tratta di compiti che, «nell'ambito delle loro competenze», spettano tanto alla Confederazione quanto ai Cantoni. Il termine «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 capoverso 2 e 78a capoverso 1 (in particolare degli inventari federali ai sensi dell'art. 5 LPN⁴¹) 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, tali inventari vanno osservati già oggi non solo nell'adempimento di compiti federali ma anche nell'adempimento di compiti cantonali (e comunali).⁴²

L'inizio della frase («A complemento dell'articolo 78...») è formulato in modo tale che sia impossibile fraintendere il testo dell'Iniziativa come una sostituzione dell'articolo 78 con l'articolo 78a e di conseguenza come una sua parziale invalidazione.

4.2. Articolo 78a capoverso 1 lettere a – c

Lettera a

La denominazione degli oggetti di questa disposizione si attiene alla terminologia dell'articolo 78 capoverso 2 frase 2. Un'attualizzazione terminologica avrebbe suscitato inutili discussioni sul rapporto tra nuovi e vecchi termini. Il nuovo articolo 78a intende riallacciarsi alla giurisprudenza consolidata.

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, ai siti caratteristici, ai 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 ogni pregiudizio. Perfino interventi rilevanti sugli oggetti che hanno ottenuto uno speciale statuto di protezione in virtù dell'iscrizione in un inventario possono essere autorizzati (per i presupposti v. art. 78a cpv. 3).

⁴¹ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio.

⁴² Decisione di principio secondo la sentenza del Tribunale federale relativa al caso del Comune di Rütli ZH (DTF 135 II 209), a cui si rifanno p. es. le sentenze del Tribunale federale del 6 gennaio 2015, EG Schaffhausen (1C_130/2014 e 1C_150/2014,) consid. 3.2; del 3 ottobre 2018, Comune di Lugano (1C_155/2018), consid. 6; del 12 giugno 2019, Lausanne (1C_610/2018), consid. 5.2.

Lettera b

Con le sole zone protette non è possibile proteggere a lungo termine la natura e il paesaggio. D'altronde, gran parte degli interventi a scapito della natura e del 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 di inventari).

Ciò è dovuto in larga misura alla frequente inosservanza dell'articolo 3 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), che impone alle autorità che rilasciano i permessi di procedere 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 «tutela» ha qui lo stesso significato dell'espressione «aver cura» della prima parte della frase 2 dell'articolo 78 capoverso 2. Ciò significa parimenti che la lettera b (come d'altronde la lett. a) non comporta un divieto generale di apportare modifiche. Significa piuttosto che, in caso di intervento indispensabile, tra diverse varianti la preferenza va accordata a quella che permette la maggiore tutela.

Lettera c

Questa disposizione riguarda il tema della biodiversità, per la cui conservazione bisogna mettere in campo sforzi nettamente maggiori. Per sviluppare un'infrastruttura ecologica efficace mediante zone protette o centrali e zone di collegamento esistenti e nuove, come stabilito dal Consiglio federale nella Strategia Biodiversità, servono le necessarie superfici tutelate a lungo termine dalla legge nella posizione, della grandezza e della qualità occorrenti, nonché maggiori mezzi finanziari e maggiori effettivi di personale (v. capitoli 5.1 e 5.3). Quanto già previsto a tale proposito dal Consiglio federale nel Piano d'azione Biodiversità è insufficiente. Spetta al Consiglio federale accertare quali sono le superfici necessarie in base a riferimenti tecnici, dati concreti e fondamenti scientifici. Da ciò sarà possibile dedurre i mezzi necessari.

Con il termine «strumenti», la lettera c non si riferisce soltanto a zone protette ai sensi della LPN ma rimanda anche all'articolo 13 capoverso 1 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), il quale sancisce che la Confederazione definisce «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 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 (p. es. nuove zone designate per la biodiversità, Rete Smeraldo o zone simili a 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 sensi dell'art. 13 LPT), «zone di interconnessione per la biodiversità» per le zone di interconnessione a livello nazionale (v. capitolo 5.2.).

4.3. Articolo 78a capoverso 2

Gli oggetti protetti d'importanza nazionale e cantonale devono essere rilevati e dichiarati protetti dalla Confederazione o dai Cantoni, ciascuno per il proprio ambito di competenza. In ampia misura, ciò è già avvenuto. Gli strumenti a livello federale destinati a tale scopo sono gli inventari federali giusta l'articolo 5 LPN e la determinazione dei biotopi in base all'articolo 18a LPN. I Cantoni adottano strumenti propri. Permangono tuttavia considerevoli lacune. Diversi Cantoni non prevedono ancora un

rilevamento e una determinazione sistematici dei paesaggi, degli insediamenti, dei luoghi storici, delle rarità naturali, dei monumenti culturali e dei biotopi d'importanza cantonale. L'articolo 78a capoverso 2 attribuisce il mandato di colmare tali lacune. La decisione su che cosa determina l'importanza cantonale e in che modo è stabilito l'ordine di protezione compete ai Cantoni.

La distinzione tra oggetti protetti d'importanza nazionale e oggetti protetti d'importanza cantonale si riallaccia alla distinzione corrente tra i due livelli dell'ordinamento statale e funge da riferimento per il disciplinamento di cui al capoverso 3 concernente i presupposti di ammissibilità per interventi su oggetti protetti.

4.4. Articolo 78a capoverso 3 – Osservazioni generali e relative alla frase 1

Questa disposizione descrive i presupposti di ammissibilità per interventi «rilevanti» sugli oggetti protetti. Con ciò si afferma parimenti che a livello nazionale gli interventi poco incisivi su oggetti protetti restano ammissibili e non devono essere giustificati da un interesse nazionale. L'Iniziativa non mira quindi a un inasprimento della prassi giudiziaria in materia. La decisione in merito alla rilevanza di un intervento è presa dall'autorità che rilascia i permessi in base a una perizia (in caso di autorizzazione federale: perizia obbligatoria da parte della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio⁴³, rispettivamente della Commissione federale dei monumenti storici; in caso di autorizzazione da parte di un'autorità cantonale: perizia di una corrispondente commissione indipendente dall'Amministrazione o di un servizio interno all'Amministrazione).

Risulta del tutto logico che gli uffici federali e come essi 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'articolo 78a capoverso 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 autorizzare interventi rilevanti su un oggetto protetto del Cantone solo allorché a giustificazione dell'intervento sussiste un interesse preponderante anch'esso d'importanza cantonale (o, il che non è escluso, addirittura d'importanza nazionale). In considerazione del capoverso 2, il concetto di «oggetti protetti dei Cantoni» comprende gli oggetti degni di protezione dichiarati oggetti protetti d'importanza cantonale su ordine del Cantone. L'articolo 78a capoverso 3 non si applica agli oggetti non ritenuti d'importanza cantonale.

Con l'approvazione dell'Iniziativa, anche i Cantoni e (indirettamente) i Comuni saranno tenuti a conservare di principio intatti (cfr. art. 78 cpv. 2 Cost. e art. 6 LPN) gli oggetti inventariati d'importanza nazionale; sono ammissibili unicamente interventi per i quali sussistono interessi preponderanti d'importanza nazionale.

4.5. Articolo 78a capoverso 3 – Osservazioni relative alla frase 2

La 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 che hanno determinato l'iscrizione dell'oggetto protetto nell'inventario. Si impedisce così di praticamente estinguere un oggetto protetto mediante uno o più interventi. Ciò comprende anche l'estinzione mediante una serie di interventi successivi che singolarmente non sono di per sé qualificabili come distruttivi ma che nell'insieme pregiudicano l'oggetto in misura tale da vanificare gli obiettivi di protezione. Anche se

⁴³ Cfr. art. 7 e art. 25 LPN.

questa fattispecie dovrebbe essere scontata, per chiarezza è espressa anche nel testo dell'Iniziativa. L'espressione «essenza dei valori protetti» si ispira a un disposto costituzionale. L'articolo 36 Cost. disciplina i limiti dei diritti fondamentali, come recita il capoverso 4: «I diritti fondamentali sono intangibili nella loro essenza». Saggiamente, il legislatore non ha precisato che cosa esattamente si debba intendere con «essenza», il significato del concetto va stabilito caso per caso.

L'obbligo costituzionale di rispettare l'essenza dei valori garantisce che gli oggetti di massimo valore per l'intero Paese continuino a esistere, ossia gli oggetti protetti d'importanza nazionale di cui al cpv. 2. Il discorso cambia per gli oggetti che i Cantoni hanno messo sotto protezione sulla base del cpv. 2 in virtù della loro importanza cantonale. La loro essenza è protetta dai pregiudizi necessari per il raggiungimento di un obiettivo di interesse cantonale, ma non da quelli richiesti per realizzare un progetto di interesse preponderante nazionale.

Spetta all'autorità che rilascia i permessi stabilire in base a una perizia se l'intervento in questione pregiudica l'essenza dei valori protetti.

Va comunque tenuto presente anche qui che l'Iniziativa biodiversità mantiene in tutto e per tutto l'articolo costituzionale vigente sulla protezione della natura e del paesaggio. Rimane quindi inalterato il principio secondo cui la Confederazione deve conservare «integri» i suoi oggetti protetti «quando l'interesse pubblico lo richieda» (art. 78 cpv. 2 frase 2, seconda parte).

4.6. Articolo 78a capoverso 3 – Osservazioni relative alla frase 3

Con questa specificazione, il testo dell'Iniziativa esclude prudenzialmente la possibilità di interpretare l'articolo 78a capoverso 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 esplicitamente esclusa dall'articolo 78 capoverso 5 Cost.

4.7. Articolo 78a capoverso 4

La LPN contempla da sempre anche la promozione finanziaria delle misure cantonali da parte della Confederazione. Le relative disposizioni si basano sull'articolo 78 capoverso 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'articolo 78a capoverso 5, la Confederazione non è più solo autorizzata, bensì esplicitamente incaricata di impiegare mezzi finanziari a tal fine.

4.8. Disposizione transitoria dell'articolo 78a (art. 197 n. 12 Cost.)

In passato, l'attuazione legislativa di modifiche costituzionali riguardanti aspetti di protezione è stata sovente ritardata. Per 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 (cinque anni) per l'emanazione delle disposizioni d'esecuzione.

4.9. L'attuazione legislativa dell'Iniziativa

Come già menzionato in riferimento alla frase introduttiva del testo dell'Iniziativa, l'articolo 78a vincola la Confederazione e i Cantoni non solo per quanto concerne l'applicazione della legge ma anche l'attività normativa antecedente.

A livello federale, questo dovrà avvenire con una revisione parziale della LPN e di altre leggi con riferimenti alla biodiversità e alla cultura architettonica, delle corrispondenti ordinanze oppure tramite decreto federale.

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 contrazioni della superficie fino a oltre il 90 per cento. 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 specifici 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 la promozione della biodiversità dovrebbero essere considerate prioritarie su circa un terzo della superficie nazionale.⁴⁴ Si tratta di superfici - zone protette e altre superfici protette - sulle quali la conservazione e la promozione della biodiversità sono prioritarie e assicurate a lungo termine. Altre utilizzazioni sono quindi ammissibili su queste superfici prioritarie, a patto che servano alla salvaguardia della biodiversità o comprovatamente non le nuocciano.

La superficie delle zone protette deve pertanto essere ampliata in misura considerevole. Attualmente in Svizzera è protetto il 6-10 per cento della superficie del Paese, a seconda di quali superfici sono considerate protette.⁴⁵ Giusta la Convenzione, ratificata, sulla diversità biologica, entro il 2020 avrebbero però dovuto essere designate come aree protette almeno il 17 per cento delle terre e delle acque interne.⁴⁶ Questo obiettivo intermedio non è stato raggiunto dalla Svizzera. Nell’autunno 2021 stabilito l’obiettivo intermedio internazionale fino al 2030. Anche la Rete Smeraldo secondo la Convenzione di Berna avrebbe dovuto essere istituita entro la fine del 2020. Questo termine, compresa l’attuazione, è stato esteso al 2030.

Tuttavia, in primo piano non vi sono obiettivi di superficie bensì la creazione dell’infrastruttura ecologica voluta dal Consiglio federale nella sua Strategia Biodiversità. Questa comprende una rete nazionale interconnessa di superfici importanti per la biodiversità. La rete consiste in una interconnessione di reti parziali basata sulle esigenze a livello di habitat delle specie prioritarie a livello nazionale, sulle biocenosi e sugli ecosistemi. Comprende aree centrali rappresentative dal punto di vista ecologico e spaziale (aree protette) e zone di interconnessione, designate secondo criteri uniformi. Queste sono in quantità e qualità sufficiente, e sono distribuite nello spazio in modo tale da poter essere utilizzate dalle specie interessate.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ In base a quanto espresso dal Consiglio federale nella Strategia Biodiversità Svizzera sono considerate zone protette a pieno titolo a livello nazionale il Parco Nazionale Svizzero, le zone centrali dei parchi nazionali e dei parchi naturali periurbani e i biotopi d’importanza nazionale (torbiere alte, paludi basse, siti di riproduzione degli anfibi, prati e pascoli secchi) per un totale del 2,6% della superficie nazionale. Le riserve d’importanza internazionale e nazionale d’uccelli acquatici e migratori, nonché le bandite federali (= 4,2% della superficie nazionale) sono definite dal Consiglio federale zone con esigenze di protezione piuttosto basse in cui la tutela va potenziata. 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 (= 3,3% della superficie nazionale).

Altre superfici sono spesso di proprietà privata (p. es. organizzazioni per la protezione della natura) e godono quindi di una protezione in base al diritto privato (0,63% della superficie nazionale).

⁴⁶ 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: 27.08.2021) e UFAM (ed.) (2012): Strategia Biodiversità Svizzera, Ufficio federale dell’ambiente, Berna, 89 pagg.

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

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 (p. 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 sull'intera superficie, sono configurati ottimamente per i biotopi finora rilevati. Per le superfici degne di protezione composte da diversi biotopi vanno istituite nuove zone per la biodiversità che considerino anche approcci di Smeraldo/Natura 2000.

Superfici supplementari necessarie (misure di progetto)

- Si tratta di superfici non necessariamente legate ad una determinata ubicazione e che possono quindi essere istituite in luoghi adeguati con sufficiente potenziale. Una *concezione sul piano federale secondo l'articolo 13 LPT* seguita da piani direttori cantonali è probabilmente il giusto strumento di pianificazione del territorio in questi casi. I Cantoni istituiranno le nuove superfici necessarie in base alle direttive della Confederazione. Quel che conta è che l'ubicazione scelta sia veramente adatta per il biotopo che si intende creare. Eventualmente devono essere rispettate anche determinate dimensioni minime. I Cantoni responsabili dell'attuazione dovranno disporre di un certo margine di manovra in quest'ambito.

Interconnessione tra superfici

- Le zone di interconnessione da istituire e le superfici in cui in futuro dovranno essere creati biotopi di collegamento ed esclusi gli ostacoli non sono vincolate a un'ubicazione precisa. Le zone nazionali di interconnessione richiedono una pianificazione sovracantonale, possibile solo per la Confederazione. Gli strumenti più adeguati a tal fine sono perciò un *piano settoriale secondo l'articolo 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 di più mezzi rispetto a oggi

Le risorse finanziarie di Confederazione e Cantoni nel quadro degli accordi programmatici di protezione della natura e della biodiversità forestale sono oggi nettamente insufficienti: nel periodo 2016-2019 sono stati stanziati 75 milioni di franchi l'anno per la protezione della natura e 30 milioni di franchi l'anno per la promozione della biodiversità forestale.⁴⁷ Al contempo, esistono numerosi sussidi nocivi per la biodiversità che superano di gran lunga le risorse per promuoverla.⁴⁸

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Gubler, L.; Ismail, S. A.; Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Berichte. 96. 218 pagg.

Occorrerebbero nettamente più mezzi per la biodiversità. Uno studio svolto su mandato dell'UFAM⁴⁹ 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 totale di circa 126 milioni di franchi e un fabbisogno una tantum per misure di rivalutazione di circa 1,6 miliardi di franchi. Questo soltanto per la protezione degli habitat menzionati. La salvaguardia degli altri spazi vitali, le misure di promozione delle specie e i mezzi necessari per altri compiti previsti dalla legge non sono compresi in queste cifre. La realizzazione dell'infrastruttura ecologica richiede mezzi considerevolmente più consistenti.⁵⁰

L'Iniziativa chiede pertanto la messa a disposizione dei mezzi finanziari e degli effettivi di personale occorrenti per la salvaguardia e il rafforzamento della biodiversità. Essi dovranno essere impiegati nel quadro dell'infrastruttura ecologica 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 necessari), nonché per la conservazione delle superfici esistenti e nuove. Mezzi addizionali devono inoltre essere destinati a misure di promozione delle specie, al potenziamento e all'esercizio dei centri di consulenza per la promozione delle specie, alla formazione di specialisti in materia di specie (e in generale a misure di formazione), all'elaborazione di strumenti e di basi, alla ricerca e al monitoraggio, e all'informazione della popolazione in particolare nei centri natura.

La mancanza di mezzi da destinare alla biodiversità comporta gravi lacune nell'esecuzione che vanno urgentemente colmate. Vista l'importante eccedenza di misure necessarie non attuate, occorre un grande impegno per incrementare tempestivamente i budget della Confederazione e dei Cantoni dedicati alla protezione della natura. Va quindi esaminato come sviluppare ulteriormente gli accordi programmatici secondo la NPC ai sensi dell'articolo 78a capoverso 4. Una misura importante è l'aumento della quota della partecipazione della Confederazione, segnatamente per le priorità e le zone nazionali. Inoltre, andranno valutate possibilità per incrementare i mezzi per la biodiversità, per esempio mediante l'istituzione di un fondo.

Tra i mezzi necessari, l'Iniziativa include anche gli effettivi di personale occorrenti per la protezione della natura e chiede quindi nel suo articolo 78a capoverso 1 lettera c la messa a disposizione del personale necessario a tutti i livelli per l'attuazione delle misure di protezione della natura. La Confederazione deve altresì esaminare come promuovere le risorse decisive in termini di personale dei Cantoni.

Due ricerche attualmente in corso mostreranno a quanto ammonta il fabbisogno di risorse complessivo per la salvaguardia e il rafforzamento della biodiversità.⁵¹

5.4. L'Iniziativa rafforza la tutela del paesaggio

Con l'Iniziativa, le attuali perle paesaggistiche della Svizzera (oggetti IFP) saranno salvaguardate per le generazioni future. 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 considerati preponderanti rispetto agli interessi di protezione, dev'essere conservata intatta l'essenza del valore protetto. L'Iniziativa definisce il quadro della ponderazione degli interessi anche

⁴⁹ Martin, M., Jöhl, R. et al. (2017): Biotop 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.

⁵⁰ L'ammontare potrà essere stabilito solo una volta determinate le superfici di protezione necessarie per tutte le parti del Paese e tutti i tipi di habitat.

⁵¹ Studio in corso dell'organismo promotore 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.

per le aree cantonali di protezione del paesaggio. Non vi saranno dunque più interventi basati su 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 progetti concreti di utilizzazione o costruzione. A tal fine, la Confederazione e i Cantoni dovranno approntare direttive concrete e aiuti decisionali sul modello di guide già esistenti (per esempio «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 pregiudicati in misura sostanziale) fintanto che alla loro protezione non si opponga un interesse preponderante, anch'esso nazionale. Nel quadro dell'adempimento dei compiti cantonali, dove di regola si manifesta la minaccia al patrimonio architettonico, in base al diritto vigente i Cantoni (e i Comuni) devono «tenere conto» delle direttive della Confederazione, ossia dell'ISOS, ma in definitiva basta la prevalenza di interessi locali per poter distruggere oggetti protetti a livello nazionale.

Con l'approvazione dell'Iniziativa, con l'articolo 78a capoverso 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 pregiudizi sostanziali fintanto che non vi si oppongano 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 interessi opposti, ma è chiaro che dovrà 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 in Svizzera è utilizzata a scopo agricolo (incl. le regioni di estivazione). L'agricoltura è il settore che più di tutti nel nostro Paese influisce sulla varietà di specie e habitat e, se orientata in tal senso, può fornire un contributo decisivo alla conservazione della biodiversità e del paesaggio rurale tradizionale. L'odierna produzione agricola intensiva esercita tuttavia un'enorme pressione sulla varietà biologica. Troppi incentivi finanziari sbagliati, troppi animali da reddito, troppo foraggio importato e troppi pesticidi sono all'origine di laghi con tenori eccessivi di fertilizzanti, corsi d'acqua inquinati, perdita di habitat e un forte calo della biodiversità. Nonostante numerose aziende agricole si stiano impegnando in favore della diversità di specie e la partecipazione ai programmi per la biodiversità sia elevata, la prestazione ecologica dell'agricoltura elvetica è oggi nel complesso insufficiente. L'agricoltura svizzera sovrasfrutta il suo potenziale a causa di incentivi sbagliati⁵² e una definizione carente degli strumenti di politica agricola.

L'Iniziativa rafforza le disposizioni in vigore per la protezione e la promozione della biodiversità nel paesaggio rurale a livello costituzionale. Il nuovo articolo 78a Cost. introduce a complemento dell'articolo 104 Cost. (agricoltura multifunzionale) e dell'articolo 104a Cost. (produzione di derrate

⁵² Gubler, L.; Ismail, S. A.; Seidl, I., 2020: Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Berichte, 96. 218 pagg.

alimentari adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse) la *tutela* di tutte le superfici al di fuori degli oggetti protetti, *superfici necessarie* e *mezzi sufficienti*. Con tutela si intende un tipo di agricoltura che protegge i valori naturali secondo lo stato attuale delle conoscenze.

In merito agli obiettivi e alle misure, gli iniziattivisti si basano su diversi rapporti della Confederazione e di esperti. L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) hanno pubblicato nel 2008 gli obiettivi ambientali per l'agricoltura (OAA), fondati su basi legali esistenti, i quali prescrivono il quadro per la promozione della biodiversità nell'agricoltura. Per proseguirne la concretizzazione, questi obiettivi sono stati standardizzati⁵³ e vi vengono inserite indicazioni concrete in termini di superfici minime basate su criteri scientifici affinché si abbiano superfici di qualità. Vengono chiesti il 10 per cento di superfici di qualità nella zona di pianura (attualmente 2,2 – 4%), il 12 per cento nella zona collinare (attualmente 3,5 – 4,5%), il 13 per cento nella zona di montagna I (attualmente 3 – 4,5%) e il 17 per cento nella zona di montagna II (attualmente 4,8 – 10%). Nelle zone di montagna III e IV, nonché nella regione di estivazione la quota di superfici ecologicamente preziose è ancora sufficiente per la conservazione della biodiversità. Nelle aree coltivate è considerato necessario un minimo di superfici di qualità del 10 per cento (attualmente 0,6%). Esperti dalla Svizzera e dai Paesi limitrofi reputano necessario che circa il 20 per cento della superficie agricola sia destinata a metodi di coltivazione a basso input (agricoltura biologica o sistemi simili che per lo più rinunciano ad ausili chimico-sintetici) (superficie attualmente dedicata all'agricoltura biologica: circa 5%).⁵⁴

Le *superfici necessarie* e i *mezzi sufficienti* richiesti servono anche per la conservazione e l'utilizzo sostenibile dell'agrobiodiversità, considerato che nelle risorse genetiche preservate di flora e fauna si trovano caratteristiche utili per gestire le sfide come il cambiamento climatico o nuovi agenti patogeni. Per la tutela e l'utilizzo sostenibile dell'agrobiodiversità occorrono adeguamenti alla legge sull'agricoltura (p. es. per la promozione dell'utilizzo di varietà e razze antiche).

I mezzi federali attualmente destinati a favore della biodiversità nell'agricoltura non sono sufficienti per compensare la pressione esercitata da tutte le altre categorie a favore della produzione. Urge passare dagli incentivi volti all'ulteriore intensivazione alla promozione della biodiversità. La tutela e la promozione della biodiversità come richieste dall'Iniziativa assicurano a lungo termine la funzionalità degli ecosistemi agrari e ne sostengono l'adeguamento ai cambiamenti climatici, il che in definitiva garantisce il mantenimento anche in futuro delle capacità di produrre derrate alimentari e foraggi sani.

Settore turistico

I paesaggi in Svizzera sono straordinariamente variegati e attrattivi. Alcuni sono paesaggi naturali e rurali d'importanza internazionale: la regione Swiss Alps Jungfrau-Aletsch (BE/VS), il Monte San Giorgio (TI) e 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. Lo sfruttamento sempre più intensivo 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 consi-

⁵³ Agroscope (ed.) 2013: Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft. Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL). ART-Schriftenreihe 18.

⁵⁴ 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.

derazione 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. Quest'ultimo trarrà quindi beneficio dall'attuazione dell'Iniziativa, poiché essa assicura il patrimonio naturale, paesaggistico e culturale per le generazioni future.

Settore forestale

La foresta è un habitat variegato, vivo e vicino allo stato naturale con una dinamica naturale propria. Le diverse biocenosi forestali svizzere assicurano durevolmente estesi servizi ecosistemici a lungo termine. Ciò presuppone un'elevata biodiversità. Le foreste coprono pressoché un terzo del territorio svizzero. Quasi tutto ciò che oggi è superficie d'insediamento o agricola un tempo era bosco. Non stupisce quindi che la foresta rivesta un ruolo di primo piano per la biodiversità del nostro Paese. La Confederazione e i Cantoni la tutelano e la promuovono in due modi. Da un lato, i piani di sviluppo delle foreste e le prescrizioni in materia di 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 dei boschi e di terzi, delimitano riserve forestali nelle quali la conservazione e la promozione della diversità delle specie sono obiettivi prioritari, sia perché non vi vengono praticati interventi sia perché gli interventi servono esplicitamente alla biodiversità. Entrambi questi modelli di aree protette sono promossi dalla Confederazione e dai Cantoni.

Già nel 2001 i Direttori forestali cantonali e l'UFAFP (l'odierno UFAM) si erano posti l'obiettivo di creare riserve forestali sul 10 per cento della superficie boschiva.⁵⁵ Gli obiettivi della Confederazione in materia di biodiversità sono stati definiti nel 2015 nel rapporto «Biodiversität im Wald».⁵⁶ La Confederazione e i Cantoni cercano di realizzare questi obiettivi mediante accordi programmatici.⁵⁷ 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 la superficie delle riserve forestali non bastano. Inoltre, i boschi sono sempre più esposti alla diffusione di neofite invasive, a inquinanti atmosferici come l'ammoniaca, agli effetti perniciosi del cambiamento climatico e alla realizzazione di impianti infrastrutturali (depositi di legname, installazioni per il tempo libero). L'attuazione di misure volte alla protezione e alla promozione delle specie e dei biotopi nelle foreste è oggi frenata dai mezzi limitati a disposizione.

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 traggono beneficio da una ricca biodiversità e assicurano così a lungo termine le funzioni del bosco.

⁵⁵ Leitsätze einer Waldreservatspolitik Schweiz (linee guida della politica svizzera in materia di riserve forestali) del gennaio 2001, adottate il 21 marzo 2001 dai Direttori forestali cantonali e dall'UFAFP.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

Settore energetico

Il cambiamento climatico rappresenta una delle più gravi minacce per la biodiversità. In caso di innalzamento globale delle temperature tra più di 1,5 °C e circa 2,5 °C, dal 20 al 30 per cento delle specie mondiali sarebbe a rischio di estinzione. Di conseguenza, anche la società umana e le sue basi naturali sono esposte a crescenti minacce dovute al cambiamento climatico. 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 a vicenda. Le misure di protezione del clima sono quindi anche misure di conservazione e promozione della biodiversità e viceversa.

Gli iniziattivisti 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 grandi potenziali non risiedono solo nell'aggiunta di nuovi impianti, bensì anche in provvedimenti incisivi volti all'efficienza e al risparmio energetici. Mentre i potenziali di forme di produzione tradizionali come la forza idrica sono in ampia misura esauriti, tra le energie rinnovabili è soprattutto quella solare a presentare ancora enormi margini d'espansione senza richiedere interventi in perimetri protetti. Nemmeno l'energia eolica 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 essere una politica energetica rispettosa della natura e dell'ambiente, e sostenibile per la società.

Dal gennaio 2018 è in vigore la nuova legge federale sull'energia (LEne). L'articolo 12 capoverso 1 sancisce che «l'impiego di energie rinnovabili e l'incremento della loro produzione costituiscono un interesse nazionale». L'articolo 12 capoverso 3 precisa inoltre che nella ponderazione degli interessi l'interesse nazionale alla realizzazione di singoli impianti per l'impiego di energie rinnovabili da una determinata grandezza è da considerare equivalente ad altri interessi nazionali. È fatta eccezione per i biotopi d'importanza nazionale di cui all'articolo 18a LPN e le riserve per uccelli acquatici e di passo di cui all'articolo 11 della legge sulla caccia (LCP).

L'Iniziativa biodiversità non si oppone a obiettivi volti a incrementare le energie rinnovabili. La frase 1 dell'articolo 78a capoverso 3 «Gli interventi rilevanti sugli oggetti protetti della Confederazione devono essere giustificati da interessi preponderanti d'importanza nazionale, ...» va intesa nel senso che gli interventi rilevanti (il testo dell'Iniziativa non si esprime in merito a interventi lievi) sugli oggetti protetti della Confederazione sono ammissibili se 1) sussiste un interesse d'importanza nazionale (presupposto affinché si arrivi a una ponderazione degli interessi) e 2) 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'articolo 78a capoverso 3 frase 1 Cost. sia in base all'articolo 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 considerano preponderante l'interesse di protezione se uno o più interventi causassero in pratica la scomparsa dell'oggetto protetto d'importanza nazionale. Il testo dell'Iniziativa sancisce tale prassi statuendo 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 riduca l'oggetto protetto in condizioni praticamente

equivalenti alla sua scomparsa. Questo vale per l'utilizzazione di energie rinnovabili come per tutti gli altri settori. Progetti di utilizzazione delle energie rinnovabili contrari agli obiettivi di protezione di oggetti protetti d'importanza nazionale non sarebbero comunque ragionevoli nella misura in cui ridurrebbero la disponibilità ad accettare le energie rinnovabili e non sarebbero indispensabili alla svolta energetica.

Riaffermare il principio della ponderazione degli interessi aumenta la sicurezza di pianificazione e favorisce 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 ogni aspetto rilevante, a beneficio di tutti.

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 impianti in modo da non mettere a repentaglio gli obiettivi di protezione e da garantirne la tutela non sono ancora sfruttate al meglio. L'imperativo di tutelare la natura, il paesaggio e il patrimonio architettonico 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 sostanzialmente autorizzabili, che in futuro acquisterà ancora maggiore importanza e che dovrebbe venire sfruttato.

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 per cento superiore a quello considerato 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 per cento circa.

Gli scenari di espansione considerati per la Strategia energetica 2050 e una maggiore protezione della biodiversità e del paesaggio confliggono quando si tratta di valutare i potenziali di ampliamento 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 architettonico sono inferiori a quelli considerati per i calcoli della Confederazione. Un minore ampliamento degli impianti idrici ed eolici va tuttavia compensato con uno maggiore degli impianti fotovoltaici, il che consentirebbe di raggiungere comunque gli obiettivi in questo senso Strategia energetica 2050. V'è inoltre da credere che, con il suo sviluppo, l'energia fotovoltaica potrà fornire in futuro un contributo rilevante alla produzione di elettricità anche nei mesi invernali.

Settore idrico

I corsi d'acqua e le zone golenali ospitano un'elevata varietà di specie vegetali e animali. Le zone golenali costituiscono l'habitat di circa l'80 per cento di tutte le specie animali presenti in Svizzera. In base alle stime, nelle golene crescono circa 1500 specie di piante, pari a circa un terzo della flora svizzera, laddove le golene occupano solo lo 0,55 per cento del territorio. Purtroppo, anche la quota di specie e habitat minacciati è particolarmente elevata nei pressi delle acque e nelle zone umide. Nel secolo scorso, gran parte dei corsi d'acqua e delle paludi nel paesaggio rurale è stata prosciugata o rettificata. I fiumi, i torrenti e i laghi sono stati privati della loro dinamica naturale. Oggi, circa un

quinto dei corsi d'acqua svizzeri è completamente artificiale, fortemente pregiudicato o messo in gal-
leria; nel Giura e nell'Altopiano oltre un terzo dei corsi d'acqua è privato del proprio stato naturale.

Anche i risultati dell'Osservazione nazionale della qualità delle acque superficiali evidenziano che la
qualità dell'ecosistema acquatico è degradata in misura significativa presso almeno il 30 per cento
delle stazioni di misurazione considerate se se ne determina lo stato biologico in base alla composizio-
ne e alla densità di invertebrati e flora acquatica. Per quanto riguarda i pesci, i risultati sono ancora
peggiori: in due terzi delle stazioni di misurazione la qualità dell'acqua risulta degradata.⁵⁸

Giusta l'articolo 76 Cost. la Confederazione provvede, nell'ambito delle sue competenze,
all'utilizzazione parsimoniosa e alla protezione delle risorse idriche. In particolare, essa emana princi-
pi sulla conservazione e lo sfruttamento delle riserve idriche e sull'utilizzazione delle acque (p. es.
produzione energetica e raffreddamento), nonché prescrizioni in materia di opere idrauliche. Tutto ciò
si riflette nella legge federale sulla protezione delle acque⁵⁹, nella legge federale sull'utilizzazione
delle forze idriche⁶⁰ e nella legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua⁶¹.

Il rimando al nuovo mandato costituzionale nell'articolo 78a dovrebbe comportare un rafforzamento
delle basi legali vigenti e della loro applicazione a favore della biodiversità. Alcune di queste impor-
tanti basi sono state recepite nella legislazione sulla protezione delle acque nel quadro del contropro-
getto all'iniziativa popolare «Acqua viva» e l'iniziativa è stata quindi ritirata. Le conseguenti modifi-
che alla legge sulla protezione delle acque sono avvenute nel 2011 e sono dunque relativamente nuo-
ve. Oltre alla rivitalizzazione, dalla revisione esiste 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 fonda-
mentali che si lasciano dedurre dal nuovo articolo costituzionale hanno già un riscontro nella legisla-
zione 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.

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 su un grafico concernente la larghezza ripuaria stabilito nelle Linee guida
per la gestione dei corsi d'acqua svizzeri⁶² e nell'articolo 41a capoverso 1 dell'ordinanza sulla prote-
zione 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).⁶³ Lo
spazio riservato alle acque del primo gruppo deve pertanto essere di maggiori dimensioni. In tal modo,
le superfici designate devono almeno salvaguardare la biodiversità. L'esigenza di spazi che non servo-
no 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 altresì rilevato che, oltre agli interventi fisici e alle attività
costruttive, dev'essere considerata anche l'immissione di sostanze inquinanti. Conformemente al prin-
cipio di prevenzione, che corrisponde alla tutela, è evidente che il relativo passo nell'articolo proposto

⁵⁸ UFAM (ed.) (2017): Biodiversità in Svizzera: stato ed evoluzione. Risultati del sistema di monitoraggio della biodiversità,
stato 2016. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. Stato dell'ambiente n. 1630: 60 pagg.

⁵⁹ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac; RS 814.20).

⁶⁰ Legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche (Legge sulle forze idriche LUFi; RS 721.80).

⁶¹ Legge federale del 21 giugno 1991 sulla sistemazione dei corsi d'acqua (RS 721.100).

⁶² UFAM 2003: Linee guida per la gestione dei corsi d'acqua svizzeri; per una politica sostenibile delle acque.

⁶³ Ufficio federale dell'ambiente UFAM, rapporto esplicativo del 20 aprile 2011 concernente l'iniziativa parlamentare «Pro-
tezione e utilizzo dei corsi d'acqua», modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque, dell'ordinanza sulla sistema-
zione dei corsi d'acqua, dell'ordinanza sull'energia e dell'ordinanza concernente la legge federale sulla pesca; p. 3.

dovrebbe concernere anche l'immissione di sostanze nelle acque. Ciò dovrebbe generare una pressione supplementare sull'omologazione e sull'impiego di pesticidi, concimi e altre sostanze inquinanti.

6. Allegato

6.1. Disciplinamento attuale della protezione della natura

L'articolo 78 sulla protezione della natura e del paesaggio è stato inserito nella Costituzione federale nel 1962. Al capoverso 1 attribuisce in linea di principio la competenza per la protezione della natura ai Cantoni, ma in altri capoversi assegna alla Confederazione competenze chiare, tra cui quella sancita al capoverso 4 di tutelare la fauna e la flora, e di salvaguardare i loro spazi vitali.

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 dell'articolo 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 gli artt. 18*d* e 23*c* 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 sono stati emanati dettami di protezione della biodiversità. Uno dei più importanti accordi internazionali in materia ambientale è la Convenzione sulla diversità biologica⁶⁴ (CBD, in vigore dal 1993, per la Svizzera dal 1995). 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. Si è però dovuto attendere fino al 2012 finché anche la Svizzera si dotasse di una Strategia Biodiversità e altri 5 anni per l'approntamento di un piano d'azione. A livello globale, altri accordi oltre alla Convenzione sulla diversità biologica riguardano la protezione e l'utilizzazione sostenibile della biodiversità, come ad esempio la CITES⁶⁵, la Convenzione di Berna⁶⁶ e la Convenzione di Ramsar⁶⁷. Gli obiettivi del Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (ITPGRFA),⁶⁸ di cui anche la Svizzera è parte contraente, sono la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche (agrobiodiversità). Il Piano d'azione mondiale per la conservazione delle risorse fitogenetiche della FAO è attuato in Svizzera nel quadro di un piano d'azione nazionale.

⁶⁴ Convenzione del 5 giugno 1992 sulla diversità biologica (CBD; RS 0.451.43).

⁶⁵ Convenzione del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES; RS 0.453).

⁶⁶ Convenzione del 19 settembre 1979 per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (Convenzione di Berna; RS 0.455).

⁶⁷ Convenzione sulle zone umide d'importanza internazionale segnatamente come habitat degli uccelli acquatici e palustri (RS 0.451.45).

⁶⁸ Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura; concluso a Roma il 3 novembre 2001 (RS 0.910.6).

6.2. 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». ⁶⁹

A livello di legislazione, la gestione del paesaggio è disciplinata in primo luogo da quattro leggi:⁷⁰ la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio⁷¹, la legge federale sulla pianificazione del territorio⁷², la legge federale sulle foreste⁷³ e la legge federale sull’agricoltura,⁷⁴ alle quali si aggiunge la legge federale sulla protezione delle acque⁷⁵. Diverse altre leggi contengono disposizioni rilevanti dal profilo del paesaggio e destinate a determinate politiche settoriali come 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 compete alla Confederazione per quanto riguarda gli inventari federali, ossia 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 in questi 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. golene estese, paludi, prati secchi, siti di riproduzione degli anfibi). I paesaggi palustri rivestono 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 agevolare 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. Vigé 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 quali elementi 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 benefici in termini di protezione della natura e del paesaggio. L’aspetto paesaggistico delle acque va considerato anche per la determinazione dei deflussi residuali delle centrali idroelettriche.

⁶⁹ Convenzione del Consiglio d’Europa sul paesaggio, entrata in vigore per la Svizzera il 1° giugno 2013 (RS 0.451.3)

⁷⁰ Le seguenti considerazioni sono tratte dal rapporto UFAM (2016): Conservare e sviluppare la qualità del paesaggio, Berna, pag. 12 segg.

⁷¹ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451).

⁷² Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700).

⁷³ Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (legge forestale, LFo; RS 921.0).

⁷⁴ Legge federale del 29 aprile 1998 sull’agricoltura (legge sull’agricoltura, LAg; RS 910.1).

⁷⁵ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAc; RS 614.20).

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 sono volti anche a evitare che la foresta continui ad avanzare soppiantando prati e 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 e i provvedimenti intesi a migliorare le strutture sono altri strumenti della politica agricola che possono contribuire a migliorare la qualità del paesaggio.

Con la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sul paesaggio⁷⁶ la Svizzera si è inoltre impegnata a integrare il paesaggio nella politica urbanistica, culturale, ambientale, agricola, sociale, economica e di pianificazione del territorio.

6.3. 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'articolo 78 capoverso 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.

⁷⁶ Convenzione del Consiglio d'Europa sul paesaggio, entrata in vigore per la Svizzera il 1° giugno 2013 (RS 0.451.3).