



*Allegato*

## **Preservazione dei terreni agricoli coltivati**

### **Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

dell'11 giugno 2015

---

---

## **L'essenziale in breve**

*L'utilizzazione parsimoniosa del suolo e la preservazione di un'estensione sufficiente di superfici destinate allo sfruttamento agricolo sono sancite sia nella Costituzione sia in diverse leggi federali. Tuttavia la perdita di superficie coltiva avanza. È in questo contesto che le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di esaminare misure atte a preservare i terreni agricoli coltivati. Il 3 aprile 2014, la Sottocommissione DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), competente nella materia, ha precisato l'oggetto dello studio.*

*La presente valutazione della preservazione della superficie coltiva da parte della Confederazione è articolata in quattro parti: nella prima parte è quantificata e descritta la perdita di superficie coltiva in base alla statistica della superficie; la seconda procede a una valutazione delle basi legali della Confederazione; la terza parte esamina la vigilanza della Confederazione sulle misure cantonali di protezione delle terre coltivate; è infine analizzata in dettaglio l'applicazione della protezione della superficie coltiva a livello di progetti infrastrutturali della Confederazione. Le prime due parti della valutazione sono state realizzate dal CPA stesso, mentre la terza e la quarta parte sono state affidate a esperti esterni.*

### **Panoramica dei risultati**

*La preservazione dei terreni agricoli coltivati e in particolare delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), ossia le porzioni più pregiate del terreno coltivato, non è sufficientemente garantita dalla legislazione. La definizione di SAC non è infatti precisa, motivo per cui i Cantoni designano come tali superfici diverse. Non riuscendo a stabilire per tutti i Cantoni quali terreni costituiscano delle SAC e come essi evolvano, la Confederazione è ostacolata nella sua facoltà di interporre ricorso in caso di rischio di perdita di terreni coltivati o di SAC. Nemmeno i progetti infrastrutturali della Confederazione (strade, ferrovie ecc.) che intaccano terreni coltivati tengono sufficientemente conto di questo aspetto.*

### **La legislazione federale offre una debole protezione dei terreni coltivati**

*In Svizzera la perdita di superficie coltiva è dovuta in primo luogo all'urbanizzazione. La protezione offerta dalla legislazione federale è debole. È quanto scaturisce da un confronto con altre superfici (p. es. paludi, foreste ecc.), per le quali sono stati fissati obiettivi di protezione molto più specifici che di fatto ne favoriscono la preservazione al momento della ponderazione degli interessi nell'ambito di progetti concreti. Non sussistono obiettivi o strumenti concreti atti a proteggere le superfici coltivate ad eccezione dell'estensione minima per l'avvicendamento delle colture, stabilita dalla Confederazione nel 1992 nel piano settoriale SAC e ripartita tra i Cantoni.*

---

### ***Basi problematiche per la protezione delle SAC***

*All'inizio degli anni Ottanta i Cantoni, allo scopo di proteggere le loro terre coltivate migliori e basandosi sugli aiuti all'esecuzione offerti dalla Confederazione, hanno proceduto a censire tali superfici. L'inventario scaturito è servito da base per l'allestimento del piano settoriale SAC della Confederazione. Essendo la qualità dei terreni più pregiati molto diversa a seconda del Cantone ed essendo state impiegate metodologie differenti, gli inventari SAC cantonali sono difficilmente paragonabili. Inoltre, poiché molti Cantoni non hanno completato la cartografia della qualità dei loro terreni, la Confederazione non può ancora stimare in modo affidabile l'estensione e la qualità delle SAC garantite dai Cantoni. Considerata la diminuzione delle terre coltivate e la crescente importanza attribuita alla protezione di tali terre dall'opinione pubblica, è importante che i Cantoni preservino la corrispondente superficie minima. La difficoltà nel paragonare gli inventari cantonali e la cartografia incompleta ostacolano la protezione dei terreni effettivamente migliori. L'Amministrazione federale avrebbe potuto uniformare i requisiti posti ai Cantoni mediante aiuti all'esecuzione del piano settoriale SAC e intensificando la sua attività di vigilanza. I due posti a tempo pieno che l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) destina a questa attività non bastano a risolvere i problemi in questo settore.*

### ***Vigilanza passiva della Confederazione***

*Nell'esercizio della vigilanza sul consumo di SAC da parte dei Cantoni, la Confederazione si basa in primo luogo sulle comunicazioni dei Cantoni in merito alle modifiche della situazione, dell'estensione e della qualità delle SAC. Tuttavia, non tutti i Cantoni notificano le modifiche come prescritto. La forma delle notifiche, inoltre, non è standardizzata. La Confederazione non può dunque intervenire come potrebbe, avvalendosi in particolare del diritto di ricorso, nei confronti dei Cantoni che non adempiono rigorosamente il proprio obbligo d'informazione. Nell'esame dei piani direttori cantonali generalmente l'ARE esige che, in occasione della ponderazione degli interessi nell'ambito della realizzazione di un progetto, si tenga conto dell'aspetto della preservazione delle SAC e che un eventuale consumo di queste ultime sia compensato, sempre che la superficie minima cantonale di avvicendamento sia garantita. Nei casi esaminati dalla presente valutazione, di regola i Cantoni hanno rispettato tali requisiti. Un Cantone che ha ommesso di menzionare esplicitamente la ponderazione degli interessi non si è tuttavia visto respingere il proprio piano direttore dal Consiglio federale, bensì è stato semplicemente esortato a correggere tale dimenticanza nell'ambito del successivo adeguamento dello stesso.*

### ***Insufficiente l'importanza attribuita ai terreni coltivati nell'ambito dei progetti della Confederazione***

*I progetti infrastrutturali della Confederazione (strade, ferrovie, installazioni militari ecc.) sono gestiti dagli uffici competenti, i quali sono tenuti in particolare ad assicurare una realizzazione economica delle decisioni politiche e il buon funzionamento dell'infrastruttura. L'ARE, cui compete principalmente la preservazione dei terreni agricoli coltivati, viene di regola coinvolto soltanto al momento della procedura di approvazione dei piani. Tuttavia, a questo punto le decisioni fonda-*

---

*mentali relative alla scelta di varianti del progetto sono già state prese e quindi anche sostanzialmente stabilite le ripercussioni sulle terre coltivate. Sebbene la collaborazione tra gli uffici in questo tipo di procedure sia migliorata negli ultimi anni, la Confederazione non riesce in alcuni settori ad assumere il suo ruolo di modello in materia di protezione dei terreni coltivati a causa del coinvolgimento tardivo dell'ARE. Nei loro esami complessivi, gli uffici responsabili delle infrastrutture accordano meno importanza alla tematica dei terreni agricoli coltivati rispetto ad altri temi.*

*L'assenza e l'incompletezza di alcuni piani settoriali contribuiscono a una preservazione in parte lacunosa dei terreni agricoli coltivati in occasione della realizzazione di progetti infrastrutturali della Confederazione.*

## Indice

<b>L'essenziale in breve</b>	<b>3136</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>3141</b>
1.1 Contesto e questioni sollevate dalla valutazione	3141
1.2 Procedura	3143
1.3 Integrazione dei risultati della valutazione nei processi legislativi correnti	3144
1.4 Struttura del rapporto	3144
<b>2 Terreni agricoli coltivati e superfici per l'avvicendamento delle colture</b>	<b>3145</b>
2.1 Obiettivi	3146
2.2 Attuazione a livello cantonale	3148
2.3 Ruolo della Confederazione	3148
<b>3 Entità della perdita di terreno coltivato</b>	<b>3149</b>
3.1 Compendio	3149
3.2 Perdita di terreno coltivato dovuta all'urbanizzazione: settore dell'edilizia quale principale responsabile	3150
3.3 Meno importante la superficie di terreno coltivato trasformato in bosco o in superfici improduttive	3152
3.4 Notevoli differenze cantonali	3152
<b>4 Valutazione delle prescrizioni del diritto federale</b>	<b>3154</b>
4.1 Obiettivi antagonisti	3154
4.2 Protezione delle foreste maggiormente considerata nella legislazione federale	3156
<b>5 Vigilanza della Confederazione sulla protezione delle terre coltivate attuata dai Cantoni</b>	<b>3157</b>
5.1 Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture e aiuti all'esecuzione: basi insufficienti	3157
5.2 Approvazione dei piani direttori cantonali: nessuna coerenza nell'attuazione	3159
5.3 Monitoraggio e resoconto: poca osservanza da parte dei Cantoni, difficile esecuzione	3161
5.4 Ricorso delle autorità: strumento poco utilizzato	3162
<b>6 Preservazione dei terreni coltivati in occasione della realizzazione di progetti della Confederazione</b>	<b>3163</b>
6.1 Piani settoriali: la Confederazione viene meno alla sua funzione esemplare	3164
6.2 Approvazione dei piani: coinvolgimento (troppo) tardivo dell'ARE	3165

---

<b>7 Conclusioni</b>	<b>3166</b>
7.1 Debole protezione nella legislazione federale	3166
7.2 Fondamenti problematici per la protezione delle SAC	3166
7.3 Vigilanza passiva della Confederazione	3167
7.4 Accordata poca importanza ai terreni coltivati nella realizzazione di progetti della Confederazione	3168
7.5 Revisione della LPT: maggiore considerazione delle SAC, poco migliorate le basi d'esecuzione	3168
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>3170</b>
<b>Testi specialistici ed elenco dei documenti di riferimento</b>	<b>3171</b>
<b>Elenco delle persone sentite</b>	<b>3172</b>
<b>Allegati:</b>	
<b>1 Concezioni e piani settoriali della Confederazione secondo l'articolo 13 LPT</b>	<b>3173</b>
<b>2 Adeguamenti alla prima e seconda tappa di revisione della LPT rilevanti per le SAC</b>	<b>3175</b>
<b>Impressum</b>	<b>3177</b>

## Rapporto

*Il presente rapporto contiene i principali risultati della valutazione. Le analisi e le basi per la valutazione sono descritti in dettaglio nei documenti allegati<sup>1</sup>.*

### 1 Situazione iniziale

#### 1.1 Contesto e questioni sollevate dalla valutazione

Da decenni in Svizzera si lamenta la perdita di terreni agricoli coltivati. Recentemente, oltre alle costruzioni destinate ai trasporti, all'artigianato, all'industria e agli insediamenti abitativi, anche altri usi quali i campi da golf o la rivitalizzazione di corsi d'acqua contribuiscono all'erosione dei terreni agricoli coltivati. La Costituzione federale e la legislazione perseguono un impiego parsimonioso di tali superfici. Al fine di preservare i migliori terreni coltivati – le cosiddette superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) –, nel 1992 il Consiglio federale ha fissato una superficie minima di SAC nel piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (PS SAC)<sup>2</sup> ripartendola tra i diversi Cantoni.

La Confederazione esercita in alcuni settori la vigilanza sull'attuazione, da parte dei Cantoni, delle prescrizioni relative alla protezione dei terreni coltivati ed è chiamata a tenere conto della preservazione delle SAC nell'ambito dei suoi progetti, quali la costruzione di strade nazionali o la rivitalizzazione dei corsi d'acqua. Sebbene secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica (UST) la superficie dei terreni coltivati continui a diminuire,<sup>3</sup> la Confederazione non ha finora pubblicato nessun dato sull'estensione, la qualità e l'evoluzione delle SAC. È assodato che la pressione sulle SAC rimanenti è importante. Pur riconoscendo l'urgenza del problema, il Consiglio federale osserva che si è ancora lungi dal trovare una soluzione.<sup>4</sup> Le lacune possono essere individuate nella legislazione vigente, segnatamente nella sua attuazione da parte dei Cantoni, oppure in una vigilanza troppo cauta della Confederazione. La Confederazione stessa, inoltre, utilizza terreni coltivati per adempiere il proprio compito nel settore delle infrastrutture.

È in questo contesto che, il 27 gennaio 2013, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministra-

<sup>1</sup> Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 11. Juni 2015. L'allegato del rapporto è pubblicato nella versione originale tedesca all'indirizzo Internet [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA > Pubblicazioni.

<sup>2</sup> Decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 1992 concernente il piano settoriale per l'avvicendamento delle colture: estensione minima e ripartizione tra i Cantoni; FF 1992 II 1396.

<sup>3</sup> Ufficio federale di statistica, 2015.

<sup>4</sup> Messaggio del 20 gen. 2010 concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio; FF 2010 934.

zione (CPA) di procedere a una valutazione delle misure adottate per preservare la superficie dei terreni coltivati e in particolare delle SAC.

Il 3 aprile 2014, la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG del Consiglio nazionale (CdG-N), competente in materia, ha deciso che la valutazione avrebbe dovuto rispondere agli interrogativi seguenti:

1. Che importanza riveste la perdita di terreni agricoli coltivati riscontrata dai primi anni Ottanta?
2. Le norme previste a livello federale sono adeguate per limitare lo sfruttamento di terreni coltivati a scopi di insediamento?
3. La vigilanza esercitata dalla Confederazione sull'attuazione da parte dei Cantoni delle misure atte a proteggere i terreni coltivati, in particolare le SAC, è adeguata?
4. Come si può valutare la preservazione dei terreni coltivati, in particolare delle SAC, da parte della Confederazione?

Dal punto di vista del contenuto la valutazione si limita al campo di competenza delle CdG. È quindi incentrata sull'attuazione, da parte degli organi federali, delle misure di protezione dei terreni coltivati in virtù della legislazione sulla pianificazione del territorio (LPT/OPT)<sup>5</sup> e del PS SAC. L'esecuzione da parte dei servizi cantonali è stata integrata nella valutazione nella misura in cui era necessaria per apprezzare le attività di esecuzione della Confederazione. La gestione delle SAC a livello cantonale non soggiace per contro all'alta vigilanza delle CdG.

La presente valutazione non tiene conto dei numerosi settori politici le cui attività si ripercuotono indirettamente sull'utilizzazione del suolo. Se, da un lato, è evidente che gran parte delle misure della Confederazione hanno un impatto sullo sviluppo economico, demografico e sociale – e quindi possono essere considerate come i principali responsabili del consumo dei terreni coltivati –, dall'altro non rientra negli scopi della presente valutazione analizzare tutti i compiti federali che incidono sull'utilizzazione di terreni agricoli coltivati. Si è pure rinunciato a esaminare l'impostazione e l'esecuzione di misure finalizzate ad arginare la perdita di terre coltivate dovuta all'avanzata del bosco e di superfici improduttive. Il motivo è da ricercare nel fatto che lo sfruttamento di terreni coltivati per insediamenti abitativi o la costruzione di infrastrutture è ritenuto più problematico in ragione del suo carattere generalmente irreversibile e del potenziale di produzione agronomica, rispetto alla trasformazione di terreni coltivati in bosco o superfici improduttive.

<sup>5</sup> Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio, LPT; RS 700); ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1).

## 1.2 Procedura

La protezione delle terre coltivate è valutata da quattro punti di vista, che corrispondono agli interrogativi elencati al numero 1.1.

L'*analisi quantitativa* risponde all'interrogativo riguardo all'entità della perdita di terreni agricoli coltivati (punto 1) e si fonda in primo luogo sui dati della statistica della superficie dell'UST, la quale rileva l'utilizzazione e la copertura del suolo di tutta la Svizzera sulla base di fotografie aeree. Il CPA ha analizzato i dati di tre rilevamenti paragonabili.

Nella *valutazione delle basi legali* (punto 2) finalizzate a preservare i terreni coltivati, il CPA ha esaminato gli strumenti e le possibilità d'intervento della Confederazione, nonché la loro efficacia, fondandosi sulla legislazione e sui commentari delle leggi pertinenti. Ha inoltre consultato testi specializzati per effettuare un confronto schematico tra la legislazione concernente le superfici coltivate e quella relativa alla politica forestale della Confederazione.

Per la *valutazione della vigilanza esercitata dalla Confederazione sulle misure di protezione delle terre coltivate messe in atto dai Cantoni* (punto 3) e della *protezione dei terreni agricoli coltivati nell'ambito dei progetti della Confederazione* (punto 4) si è proceduto a un'analisi di documenti, a interviste sull'argomento ed è stato allestito un questionario standardizzato. Nell'ambito dell'analisi di documenti sono stati esaminati documenti e rapporti, in parte non pubblicati, relativi all'attuazione di misure di protezione delle terre coltivate, atti relativi all'approvazione di piani direttori cantonali di sei Cantoni (GL, LU, NE, TG, VD e ZH)<sup>6</sup> e piani settoriali esistenti. Nel secondo semestre 2014 si sono svolti in totale undici colloqui con organi dell'Amministrazione federale (ARE, Ufficio federale dell'agricoltura [UFAG], Ufficio federale delle strade [USTRA] e Ufficio federale dei trasporti [UFT]) e dei Cantoni competenti in materia. Un questionario standardizzato è stato inoltre inviato agli uffici cantonali dell'agricoltura e della pianificazione del territorio.<sup>7</sup> Queste parti dell'inchiesta sono state realizzate in collaborazione con Ecoplan AG ed Evalanda.

Per garantire la qualità degli aspetti tecnici della valutazione, il CPA si è avvalso della collaborazione di Lukas Bühlmann, direttore dell'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (VLP-ASPAN).

<sup>6</sup> I Cantoni sono stati scelti in funzione della loro rilevanza in materia di preservazione delle SAC e della data dell'ultima revisione totale del rispettivo piano direttore. Cfr. allegato al rapporto, parte C, n. 2.4.1.

<sup>7</sup> Il tasso di risposta al questionario è stato dell'88 % per gli uffici cantonali di pianificazione del territorio e del 73 % per gli uffici cantonali dell'agricoltura.

### 1.3 Integrazione dei risultati della valutazione nei processi legislativi correnti

La valutazione del CPA è stata effettuata nel periodo in cui è entrata in vigore la revisione parziale della LPT (in vigore dal 1° maggio 2014).<sup>8</sup> Quest'ultima impone ai Cantoni di rivedere i propri piani direttori in prospettiva del ridimensionamento delle zone edificabili in funzione del fabbisogno effettivo nei prossimi 15 anni. Le SAC sono inoltre state definite in modo più preciso nella legge.

È imminente una seconda tappa di revisione della LPT, intesa a concretizzare la protezione delle SAC. Attualmente definite a livello di ordinanza, le SAC dovranno essere designate nella legge. Si prevede peraltro di affidare al Consiglio federale la competenza di stabilirne la superficie minima per tutta la Svizzera, nonché la sua ripartizione tra i diversi Cantoni. Il progetto legislativo chiede che le SAC possano essere azionate soltanto se senza sfruttare tali zone non è ragionevolmente possibile raggiungere un obiettivo. La prova può essere fornita conformemente alla ponderazione degli interessi a livello di pianificazione del territorio – come già avveniva finora – a condizione che sia dimostrato l'esame di alternative. Per principio, le SAC assegnate a una zona edificabile o utilizzate per scopi non agricoli devono essere compensate in modo corrispondente.

La presente valutazione tiene conto della legislazione applicabile fino alla prima tappa di revisione e della sua esecuzione. Qui di seguito la prima tappa è menzionata se necessario e sottoposta a una valutazione prospettiva, al fine di stabilire come al momento attuale le lacune esistenti possano essere colmate. Gli adeguamenti ipotizzabili nell'ambito della seconda tappa di revisione della LPT si basano sull'avamprogetto messo in consultazione il 5 dicembre 2014. Non è stato possibile considerare adeguamenti successivi.

### 1.4 Struttura del rapporto

Il capitolo 2 introduce la tematica dei terreni agricoli coltivati precisando gli obiettivi in materia, le misure previste e le relative competenze. Il capitolo 3 risponde al primo interrogativo e commenta le informazioni dell'analisi quantitativa relativa alla perdita di terreni agricoli coltivati nell'ultimo quarto di secolo. Il capitolo 4 è incentrato sul secondo interrogativo e procede a una valutazione della legislazione federale, con particolare riferimento agli obiettivi antagonisti di quest'ultima. Il capitolo 5 illustra il piano settoriale SAC e gli aiuti alla sua esecuzione, l'approvazione dei piani direttori cantonali, il monitoraggio e infine i diritti di ricorso delle autorità; esso fornisce quindi una risposta al terzo interrogativo relativo alla vigilanza esercitata dalla Confederazione sulle misure attuate dai Cantoni a protezione dei terreni coltivati. Il capitolo 6 affronta l'aspetto della protezione delle terre coltivate nell'ambito dei progetti della Confederazione, in particolare nei piani settoriali e nell'approvazione dei piani direttori, rispondendo così al quarto interrogativo. Infine sono esposte cinque conclusioni principali scaturite dalla valutazione (capitolo 7).

<sup>8</sup> Gli adeguamenti rilevanti della prima e della seconda tappa di revisione della LPT sono contenuti nell'allegato 2.

## 2

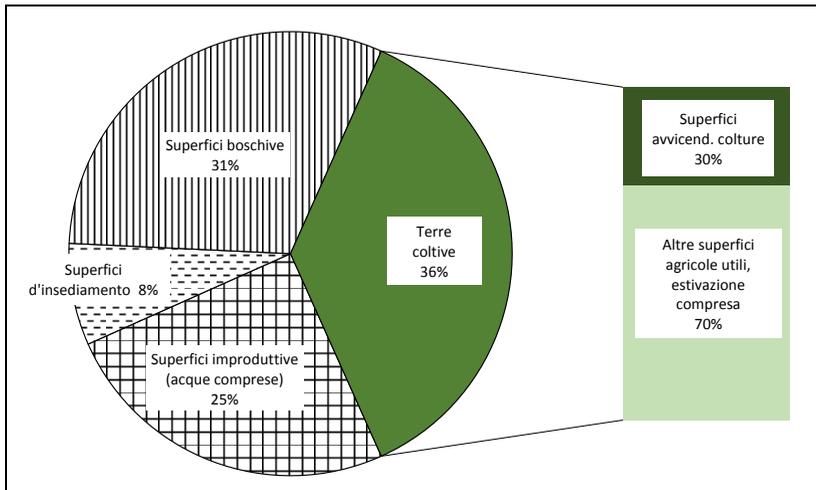
## Terreni agricoli coltivati e superfici per l'avvicendamento delle colture

Un buon terzo della superficie della Svizzera (37 %), ossia 1,5 milioni di ettari, è costituito da *terreni coltivati* utilizzati a scopi agricoli. Secondo le indicazioni dell'ARE basate sulle cifre fornite dai Cantoni, il 30 % è coltivabile e definito come SAC (cfr. fig. 1). Prestandosi soprattutto alla coltivazione intensiva di cereali e altre derrate alimentari di base, le SAC rivestono una funzione importante dal punto di vista dell'approvvigionamento alimentare.<sup>9</sup> Conformemente all'articolo 26 capoverso 1 lettera a OPT le SAV comprendono le *superfici coltivate*, ossia i terreni attualmente utilizzati per la campicoltura, *i prati artificiali in rotazione*, ossia le terre momentaneamente non coltivate e *i prati naturali confacenti all'agricoltura*, utilizzati in permanenza come superfici erbose ma che si presterebbero alla campicoltura.

Le SAC possono essere difficilmente distinte dalle terre coltivate. Di conseguenza, la presente valutazione fa riferimento – laddove necessario – a entrambi i valori.

Figura 1

### Utilizzazione del suolo in Svizzera (totale 41 285 km<sup>2</sup>)



Fonte: Statistica della superficie 2004/2009, UST; SAC: calcoli ARE in base ai dati cantonali

La protezione delle terre coltivate è disciplinata essenzialmente nella legislazione sulla pianificazione del territorio. In linea di principio la pianificazione del territorio e la sua esecuzione sono di competenza cantonale; la Confederazione può unicamente stabilire principi (art. 75 Cost.). Soltanto nei settori di sua specifica competenza la Confederazione può emanare prescrizioni più dettagliate – allo scopo di preservare superfici coltivate fondandosi sugli articoli 102 (Approvvigionamento del Paese) e

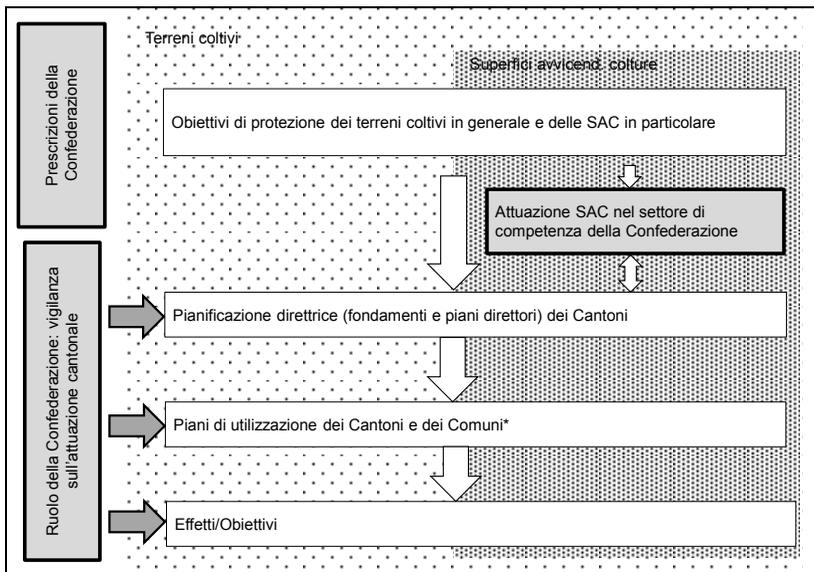
<sup>9</sup> Cfr. anche nota 2.

104 Cost. (Contributo dell'agricoltura all'approvvigionamento della popolazione) – alle quali i Cantoni devono attenersi.

La figura 2 offre una visione d'insieme dei principali strumenti derivanti dagli obiettivi della protezione delle terre coltivate (n. 2.1) e atti a garantire tale protezione conformemente al diritto vigente.

Figura 2

### Obiettivi e strumenti finalizzati alla preservazione delle terre coltivate e delle superfici per l'avvicendamento delle colture



\* La pianificazione dell'utilizzazione avviene generalmente a livello comunale e viene poi approvata dal Cantone.

I singoli elementi della figura 2 – obiettivi, attuazione cantonale (piani direttori e piani d'utilizzazione), vigilanza della Confederazione sull'attuazione cantonale e compiti nel settore di competenza della Confederazione – sono illustrati più in dettaglio nei punti che seguono.

## 2.1 Obiettivi

Come illustra il capitolo precedente, è opportuno distinguere tra i terreni coltivi in generale e le SAC quali parti di terre coltivate particolarmente pregiate per un'utilizzazione agricola. Questa distinzione dev'essere osservata anche nella definizione degli obiettivi di protezione. Fondamentalmente la protezione in questione si basa sul principio costituzionale dell'utilizzazione parsimoniosa del suolo (art. 75 cpv. 1

Cost.). Mediante una produzione improntata alla sostenibilità l'agricoltura deve contribuire a garantire l'approvvigionamento della popolazione, a salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale (art. 104 cpv. 1 Cost.). La Confederazione e i Cantoni hanno il compito di favorire un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo (art. 73 Cost.).

L'articolo 3 LPT prevede che le autorità competenti provvedano a preservare il paesaggio e a mantenere per l'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee al fine di garantire una sufficiente base di approvvigionamento del Paese conformemente all'articolo 1 capoverso 2 lettera d LPT.<sup>10</sup> Questo obiettivo è in concorrenza con gli obiettivi formulati agli articoli 1 (creare le premesse territoriali per le attività economiche, garantire la difesa nazionale ecc.) e 3 LPT (in part. assicurare condizioni favorevoli per l'approvvigionamento in beni e servizi), nonché con le finalità di altre leggi. Per esempio, possono essere utilizzati terreni coltivati per la costruzione di strade nazionali oppure nell'ambito di diverse misure intese a garantire la tutela delle acque e la protezione contro le piene (rivitalizzazione, opere di protezione) sostenute dalla Confederazione. Spetta dunque alle autorità competenti soppesare nel caso concreto i diversi interessi antagonisti.

In quanto territori particolarmente idonei all'agricoltura, le SAC sono assicurate con provvedimenti della pianificazione del territorio (art. 26 OPT). Nel 1992 il Consiglio federale ha stabilito nel piano settoriale SAC una superficie minima di 438 560 ettari da destinare a tale scopo, fissando un contingente per ogni Cantone. Il rilevamento delle SAC è effettuato dai Cantoni, mentre la Confederazione procede alla loro verifica.<sup>11</sup> Mediante il PS SAC la Confederazione stabilisce per i Cantoni obiettivi vincolanti nel loro settore di competenza (p. es. determinare la situazione, l'estensione e la qualità delle SAC)<sup>12</sup>. La competenza della Confederazione di stabilire principi vincolanti per i Cantoni nell'ambito del PS SAC si fonda sugli articoli 75 (pianificazione del territorio), 102 (approvvigionamento del Paese) e 104 (agricoltura) Cost.

Lo scopo principale delle SAC rimane quello di assicurare la base dell'approvvigionamento alimentare. Il PS SAC, analogamente alla protezione delle terre coltivate in generale, offre inoltre un contributo al raggiungimento di altri obiettivi, quali la protezione del paesaggio, la preservazione della diversità delle specie o la tutela di spazi ricreativi.

<sup>10</sup> Si intendono non solo le superfici che servono ad assicurare l'approvvigionamento, ma anche quelle intese a preservare il paesaggio rurale, le risorse naturali vitali e la decentrazione degli insediamenti (cfr. Vallender, 2002, n. marg. 13).

<sup>11</sup> Prima che la Confederazione ne stabilisse la superficie minima, le SAC erano definite negli aiuti all'esecuzione per gli anni 1983 e 1986. Nel 1986, in occasione di un adeguamento dell'OPT, la Confederazione incaricava i Cantoni di rilevare tali superfici sul loro territorio, per poi procedere a verificarle e consolidarle.

<sup>12</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale, 2006, Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC); aiuti all'esecuzione 2006, Berna.

## 2.2 Attuazione a livello cantonale

L'attuazione della protezione delle terre coltivate spetta in primo luogo ai Cantoni, i quali sono tenuti ad adottare le misure adeguate per raggiungere gli obiettivi formulati nella LPT e per assicurare i contingenti SAC prescritti dalla Confederazione. La LPT si limita a stabilire un obbligo di pianificazione, indicando gli strumenti principali, ossia i piani direttori e i piani di utilizzazione (cfr. fig. 2) – per il loro raggiungimento.

Conformemente all'articolo 6 LPT i Cantoni determinano nei loro *piani direttori* – che sono vincolanti per tutte le autorità coinvolte – lo sviluppo territoriale. Stabiliscono in particolare quali sono i terreni idonei all'agricoltura, nonché le modalità di coordinamento delle attività d'incidenza territoriale in vista dello sviluppo che intendono perseguire (art. 8 LPT). Si tratta in sostanza di assicurare una superficie sufficiente di terre coltivate e di conciliare questo obiettivo con altri obiettivi antagonisti, quali lo sviluppo dell'infrastruttura.

I Cantoni e i Comuni disciplinano nei *piani di utilizzazione* (anche pianificazione delle zone) – che sono vincolanti per i proprietari di fondi – l'uso ammissibile del suolo (art. 14 LPT). I piani di utilizzazione delimitano in particolare le zone agricole che servono a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare, a salvaguardare il paesaggio e lo spazio per lo svago o ad assicurare la compensazione ecologica.

In considerazione dei numerosi obiettivi – in parte contraddittori – della LPT e di altre leggi federali è indispensabile effettuare una *ponderazione degli interessi* a tutti i livelli della pianificazione. Questo è il motivo per cui l'articolo 3 OPT prevede che, nell'adempimento e coordinamento dei compiti d'incidenza territoriale, le autorità competenti ponderino i diversi interessi. A tal fine occorre verificare e valutare gli interessi in causa, tenerne conto nella misura più esaustiva possibile ai fini della decisione e presentarli nella motivazione della stessa.

## 2.3 Ruolo della Confederazione

La Confederazione ha il compito di sorvegliare che i Cantoni tengano conto in maniera appropriata degli obiettivi della LPT nella loro pianificazione del territorio.

A livello federale è principalmente l'ARE ad essere responsabile della pianificazione del territorio. Il gruppo di lavoro interdipartimentale (IDA PS SAC) si occupa delle problematiche strategiche e concrete al momento dell'attuazione del PS SAC.<sup>13</sup>

La Confederazione esercita la sua funzione di vigilanza sulla pianificazione cantonale del territorio mediante l'aiuto all'esecuzione, il monitoraggio, l'obbligo d'informazione dei Cantoni, l'approvazione dei piani direttori cantonali e l'esame dei progetti importanti. Da poco dispone inoltre del diritto di ricorso delle autorità.

<sup>13</sup> Sono rappresentati nel gruppo di lavoro l'ARE (direzione), l'UFAG, l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) e l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM). In merito ai compiti dell'IDA PS SAC cfr. ARE, Guida 2006, pag. 9.

Oltre alla funzione di vigilanza, la Confederazione è tenuta a considerare, nell'adempimento e coordinamento dei suoi compiti d'incidenza territoriale, le esigenze della pianificazione territoriale e della protezione delle terre coltivate (art. 75 cpv. 3 Cost., art. 1 e 3 LPT, art. 3 decreto del Consiglio federale concernente il PS SAC), per esempio nell'ambito della costruzione di strade nazionali o del cofinanziamento della rivitalizzazione delle acque.

### 3 Entità della perdita di terreno coltivato

*Riassunto: Negli ultimi 24 anni la superficie coltivata in Svizzera è diminuita di oltre 85 000 ha, pari a circa il 5 per cento dei terreni coltivati registrati all'inizio degli anni Ottanta. Il settore delle costruzioni rappresenta il principale responsabile dell'utilizzazione di terreni coltivati a scopi di urbanizzazione: esso ha intaccato circa i due terzi della superficie che nel periodo in esame si è trasformata da superficie agricola in superficie d'insediamento. Differenze notevoli possono essere osservate tra i diversi Cantoni.*

Il presente capitolo illustra i risultati dell'analisi quantitativa concernente la perdita di terreni agricoli coltivati negli ultimi 25 anni. Particolare attenzione è dedicata allo sviluppo delle superfici coltivate di cui nella statistica della superficie. Pur non coincidendo perfettamente con le SAC, le superfici coltivate costituiscono un buon indicatore per valutare le variazioni delle SAC.<sup>14</sup>

Oltre alle superfici coltivate, la statistica della superficie annovera tra i terreni agricoli i frutteti, i vigneti, gli orti, i prati e i campi naturali, nonché le aree dell'economia alpestre. La rilevazione dell'UST suddivide la superficie della Svizzera in quattro categorie principali: le superfici agricole, le superfici d'insediamento, le superfici boscate (boschi e boschetti) e le superfici improduttive (cfr. fig. 1).

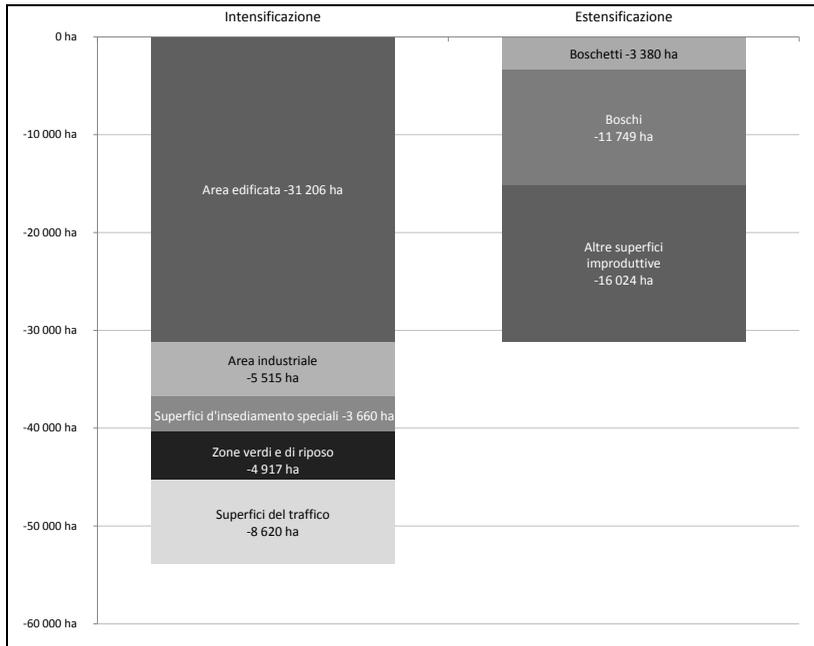
#### 3.1 Compendio

La diminuzione delle terre coltivate è il risultato di due sviluppi distinti: da un lato è dovuta all'urbanizzazione, ossia alla costruzione di stabilimenti abitativi, artigianali e industriali, nonché di infrastrutture di trasporto (intensificazione); dall'altro è riconducibile alla trasformazione di terreni coltivati in boschi e superfici improduttive (estensificazione). Il secondo sviluppo risulta essenzialmente dall'abbandono dei pascoli alpestri che servivano per estivare il bestiame.

Come illustra la figura 3, circa due terzi della perdita di terre coltivate è imputabile all'intensificazione, mentre un terzo è dovuto all'estensificazione. Questi due sviluppi sono spiegati in dettaglio qui di seguito.

<sup>14</sup> La statistica della superficie rileva le superfici coltivate e i prati artificiali in avvicendamento delle colture. Le particelle hanno generalmente una superficie di almeno 625 m<sup>2</sup>, una larghezza di 10 m e una declività inferiore al 20 per cento.

Figura 3

**Perdita di terreno coltivato dal 1979–85 al 2004/09**

Fonte: Ufficio federale di statistica (Statistica della superficie)

### 3.2 Perdita di terreno coltivato dovuta all'urbanizzazione: settore dell'edilizia quale principale responsabile

Secondo i dati rilevati dalla statistica della superficie degli anni 1979–1985 e 2004–2009 in questo periodo poco più di 54 000 ettari di terre coltivate sono stati trasformati in superfici d'insediamento. Il settore delle costruzioni (aree industriali comprese) rappresenta il principale responsabile dell'utilizzazione di terreni coltivati a scopi di urbanizzazione: esso ha sollecitato circa i due terzi della superficie che nel periodo in esame si è trasformata da superficie agricola a superficie d'insediamento. Le aree abitative occupano la maggior parte di tale superficie; in particolare contribuiscono a questo bilancio negativo le abitazioni mono- e bifamiliari.<sup>15</sup>

Nello stesso periodo, le superfici del traffico hanno consumato meno di un sesto dei terreni coltivati persi a causa dell'intensificazione (per la maggior parte da ricondurre alla costruzione di nuove strade e vie). Le infrastrutture di trasporto nazionali (auto-

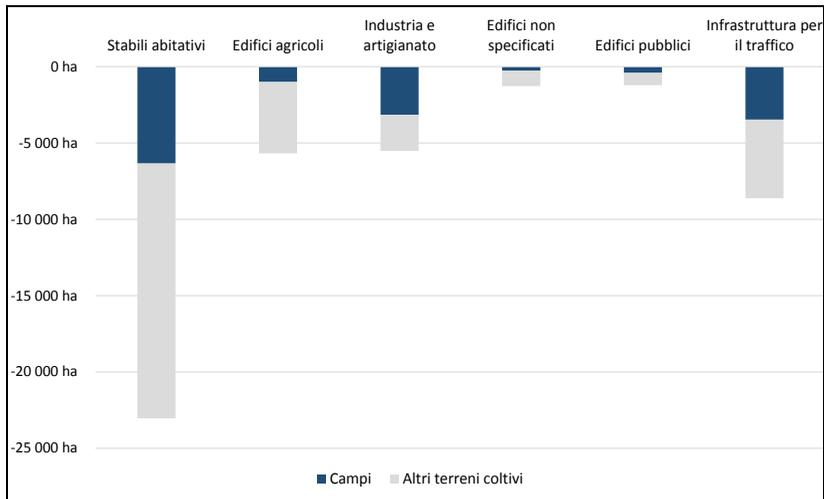
<sup>15</sup> Per spiegazioni più dettagliate in merito alle cifre indicate nel presente capitolo cfr. allegato al rapporto, parte A, n. 1.3.

strade, ferrovie, trasporto aereo), per le quali è responsabile la Confederazione, hanno consumato complessivamente circa il 2,3 per cento della perdita di terre coltivate dovuta all'urbanizzazione.

Al pari del terreno coltivato in generale, la diminuzione di campi è dovuta principalmente alla costruzione di stabili abitativi. Come evidenzia la figura 4, il rapporto è circa da uno (campi) a tre (altre terre coltivate). nettamente inferiore, anche se non trascurabile, è l'utilizzazione di terreno coltivato da parte dell'agricoltura stessa, sebbene in proporzione la quantità di campi destinata a questo scopo sia inferiore. Nel periodo in esame, l'area industriale e artigianale ha utilizzato circa la stessa quantità di terreno coltivato dell'agricoltura, sebbene la quota di campi occupata da questa categoria risulti leggermente superiore a quella dell'agricoltura. Influisce meno sulla perdita di terreno coltivato lo spazio occupato da edifici pubblici e da edifici non specificati.

Figura 4

#### Perdita di terreno coltivato e di campi dal 1979–85 al 2004–09



*Osservazione:* in questa rappresentazione il terreno coltivato è suddiviso in campi e altre terre coltivate

*Fonte:* Ufficio federale di statistica (Statistica della superficie)

I progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti utilizzano solo una parte trascurabile di terreno coltivato. Tuttavia, la perdita di campi a favore di infrastrutture dei trasporti è proporzionalmente maggiore rispetto a quella dovuta all'urbanizzazione.

### **3.3 Meno importante la superficie di terreno coltivato trasformato in bosco o in superfici improduttive**

La perdita di terreno coltivato non dovuta all'urbanizzazione è da ricondurre essenzialmente (poco più del 90 %) all'avanzamento del bosco su superfici, in particolare pascoli alpini e alpeggi, non più sfruttate a scopi agricoli (cfr. fig. 3). Sui circa 30 000 ettari di terre coltivate perse a favore dell'estensificazione soltanto 500 ettari di campi sono stati trasformati in bosco o superfici improduttive, che corrisponde approssimativamente alla perdita di terreno coltivato che durante il periodo in esame è stato sfruttato per la costruzione di edifici pubblici. Le nuove acque libere e i nuovi corsi d'acqua (ottenuti p. es. mediante la rinaturazione) e le zone umide costituiscono una quota irrilevante della perdita di terreno coltivato.

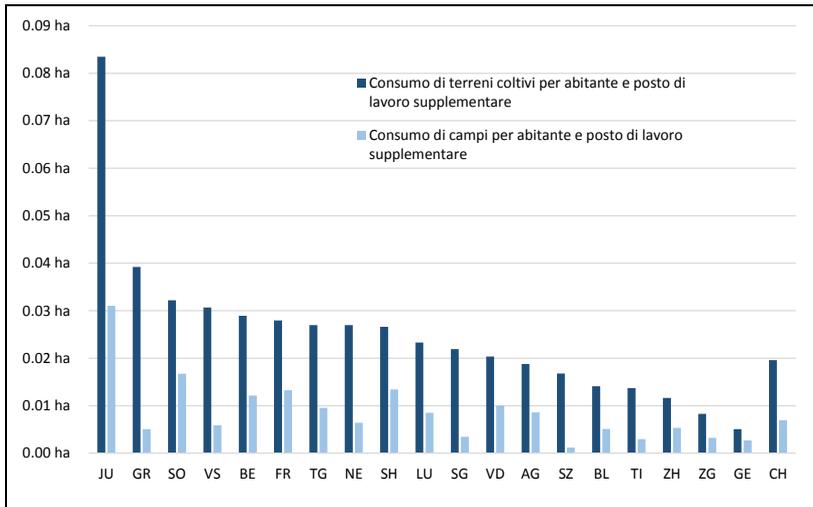
### **3.4 Notevoli differenze cantonali**

A livello cantonale si possono constatare notevoli differenze per quanto concerne la perdita di terreno coltivato (figura 5). Nei Cantoni caratterizzati da grandi agglomerati urbani la perdita relativa di terreni coltivati a favore delle superfici d'insediamento è più marcata, in particolare nei tre centri economici di Ginevra, Basilea e Zurigo. A Ginevra circa il 9 per cento delle superfici coltivate ancora esistenti negli anni 1979–85 sono state edificate entro il 2004–2009. Il Cantone meno interessato da questo fenomeno è il Grigioni.

La perdita di terreno coltivato a causa dell'urbanizzazione nei Cantoni caratterizzati da grandi agglomerati urbani dev'essere relativizzata per un duplice motivo: da un lato, i Cantoni che, in proporzione, hanno consumato un'ampia fetta di terreno coltivato presentavano già negli anni 1979–85 soltanto poche superfici coltivate, motivo per cui ogni loro ulteriore consumo risulta proporzionalmente rilevante. Dall'altro, il consumo dev'essere messo in relazione con lo sviluppo economico e demografico. Questo corrisponde a uno degli obiettivi principali della LPT, che non intende impedire in modo assoluto lo sfruttamento non agricolo di superfici coltivate, ma persegue una loro gestione parsimoniosa che permetta anche uno sviluppo economico (cfr. n. 4.1).

Figura 5

### Perdite di terreno coltivato e di campi per Cantone



*Osservazioni:* per l'aumento dei posti di lavoro e degli abitanti (sommati) sono stati scelti come riferimento gli anni 1980 e 2008 e per la perdita di terreno coltivato e campi il periodo dagli anni 1979–85 agli anni 2004–09.

Essendo i terreni arabili troppo ridotti nei Cantoni di UR, AI, AR, OW, NW e BS per essere rilevati in modo affidabile con il metodo della statistica della superficie, tali Cantoni non figurano nel grafico.

*Fonte:* Ufficio federale di statistica (statistica della superficie, popolazione residente permanente), Avenir Suisse, 2010

Per quanto attiene al consumo di terreno coltivato, si può osservare che i Cantoni urbani, e in particolare le città-cantone, utilizzano relativamente poco terreno coltivato per abitante o posto di lavoro supplementare. Al contrario, i Cantoni rurali presentano tendenzialmente una crescita accompagnata da un'utilizzazione intensiva di terre coltivate. Occorre tuttavia rilevare che l'aumento di superfici d'insediamento non è da ascrivere esclusivamente all'aumento del numero di abitanti o di posti di lavoro, bensì è causato anche da un fabbisogno crescente di superficie della popolazione e del tessuto economico esistenti.

Nella maggior parte dei Cantoni rurali dell'Altipiano svizzero – area in cui si concentrano le superfici coltivate – la perdita di campi è stata superiore alla media: essa è stata particolarmente rilevante nel Cantone del Giura.

Sebbene la definizione di campi che figura nella statistica della superficie non corrisponda esattamente alla definizione legale di SAC, un raffronto tra l'estensione minima di SAC fissata per ogni Cantone fornisce indicazioni interessanti: da rilevare in particolare lo sviluppo nei Cantoni di Berna, Vaud, Argovia, Soletta e Ginevra. Secondo la statistica della superficie, negli anni 1979-85 l'estensione di campi di questi Cantoni si aggirava attorno al livello minimo richiesto di SAC, mentre negli

anni 2004–2009 la sua entità era scesa a un livello sensibilmente inferiore. In base a tali dati alcuni Cantoni non raggiungono più la superficie minima. Occorre tuttavia osservare che le superfici escluse dal calcolo dei campi dalla statistica della superficie rientrano nella quantità minima di SAC (p. es. prati naturali e pascoli coltivabili).

## 4 Valutazione delle prescrizioni del diritto federale

*Riassunto: oltre agli obiettivi antagonisti nella legislazione sulla pianificazione del territorio, la protezione dei terreni coltivati è in concorrenza con altri obiettivi della legislazione federale. Per diversi motivi il diritto federale accorda poca importanza alla preservazione dei terreni coltivati rispetto ad altre utilizzazioni delle superfici (una semplice definizione generale, ampi margini di manovra per i Cantoni ecc.). La protezione offerta è quindi inadeguata ai fini dell'adempimento del mandato costituzionale. A titolo di confronto, la superficie boschiva è protetta dalla legislazione federale già dal secolo XIX: il divieto di dissodamento è tuttora in vigore.*

Qui di seguito è effettuata una valutazione dell'efficacia del diritto federale nella limitazione del consumo di terreno coltivato dovuto all'urbanizzazione. Essa è incentrata, da un lato, sugli obiettivi antagonisti della legislazione federale e, dall'altro, sulla debole protezione del terreno coltivato rispetto alla protezione delle foreste. Il consumo di terreno coltivato non imputabile all'urbanizzazione (estensificazione) non è trattato in questa analisi.<sup>16</sup>

### 4.1 Obiettivi antagonisti

La protezione delle terre coltivate è sì sancita nella legislazione federale, tuttavia solo in modo implicito e vago. L'obiettivo della preservazione delle superfici coltivate è menzionato esplicitamente soltanto nella *legislazione sulla pianificazione del territorio*, sebbene sia anche in questo caso in concorrenza con altre finalità. L'articolo 1 capoverso 2 LPT formula per esempio l'obiettivo seguente: «creare e conservare le premesse territoriali per le attività economiche».

La legislazione sulla pianificazione del territorio è concepita in modo da armonizzare le esigenze in materia di terreno – spesso in concorrenza – e da autorizzare il consumo di terreno coltivato (o per scopi diversi dall'agricoltura), soltanto qualora l'interesse in questione sia preponderante rispetto a quello della preservazione di superfici coltivate.

La *legislazione agricola* prevede in modo piuttosto implicito la protezione (quantitativa) delle terre coltivate, ossia quale condizione indispensabile alla produzione agricola<sup>17</sup> e in prospettiva di misure contro l'inselvaticamento delle terre coltivate. Gli effetti in termini di arginamento della perdita di terreno coltivato dovuta all'urbanizzazione sono tuttavia limitati poiché l'utilizzazione agricola del terreno, a dispetto di

<sup>16</sup> Cfr. anche n. 1.1.

<sup>17</sup> Il diritto fondiario rurale stabilisce chi può acquistare aziende e terreni agricoli e a quali condizioni, limitandone la costituzione in pegno, la divisione e il frazionamento.

ingenti sovvenzioni statali, è di gran lunga meno redditizia dell'utilizzazione quale zona edificabile. Prova ne è la differenza di prezzo dei fondi.

Conflitti di obiettivi possono delinarsi anche nella sfera dei compiti della Confederazione, ossia con la politica infrastrutturale, con la protezione della natura e dell'ambiente, nonché con la politica forestale. Le legislazioni sulla *politica infrastrutturale* concernenti le ferrovie, le strade nazionali e l'aviazione civile non formulano obiettivi espliciti in materia di protezione delle terre coltivate. Gli obiettivi della *politica forestale* sono indirettamente in conflitto con quelli della preservazione dei terreni agricoli: dovendo ogni dissodamento autorizzato a titolo eccezionale essere compensato nella medesima regione in natura e con essenze stanziali (art. 7 cpv. 1 LFo)<sup>18</sup>, la compensazione va generalmente a scapito dei terreni agricoli coltivati. Gli obiettivi della *legge sulla protezione della natura e del paesaggio* (LPN)<sup>19</sup> sono ambivalenti nella misura in cui, oltre agli obiettivi e alle misure a sostegno della protezione delle terre coltivate, tale legge prevede altre misure in contraddizione con questi ultimi (protezione dei biotopi, compensazione ecologica ecc.).

Al fine di garantire la protezione delle terre coltivate in considerazione degli obiettivi antagonisti, la legislazione sulla pianificazione del territorio prevede l'impiego di strumenti a diversi livelli (piano settoriale, piano direttore, piano di utilizzazione). È possibile edificare su terreni coltivati unicamente se sussiste un interesse pubblico preponderante. Poiché la legislazione federale non stabilisce obiettivi concreti o quantificabili in materia di protezione delle terre coltivate, ad eccezione del PS SAC (rispettivamente della superficie minima delle SAC), l'importanza che quest'ultima riveste nella ponderazione degli interessi della pianificazione del territorio è relativamente debole, specie perché gli interessi antagonisti (vedi la loro rivendicazione in fatto di superficie) possono riferirsi a basi legali molto più specifiche.<sup>20</sup> Sebbene il disciplinamento più esplicito in materia di preservazione delle SAC introdotto nella prima tappa di revisione della LPT sia stato accolto favorevolmente dagli uffici cantonali dell'agricoltura e della pianificazione del territorio interpellati (cfr. n. 1.3), esso non modifica sostanzialmente questa situazione. In determinate circostanze, la protezione più esplicita delle SAC genera addirittura una maggiore pressione sulle altre terre coltivate.<sup>21</sup>

La legislazione federale vigente attribuisce ai Cantoni ampie competenze in materia di protezione delle terre coltivate e concede loro un ampio margine di manovra nella ponderazione di questo interesse di protezione nell'ambito delle loro competenze pianificatorie.

<sup>18</sup> Legge federale del 4 ott. 1991 sulle foreste (Legge forestale, LFo; RS 921.0)

<sup>19</sup> Art. 5 (in part. monumenti storici naturali) e art. 18a (biotopi), nonché art. 23b (paludi e zone palustri) della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451). Per spiegazioni più dettagliate cfr. allegato al rapporto, parte A, n. 1.1.

<sup>20</sup> Come evidenzia il n. 5.2, nell'interpretazione della legislazione il Tribunale federale attribuisce molta importanza alla protezione delle terre coltivate e in particolare alla protezione delle SAC nella ponderazione degli interessi.

<sup>21</sup> Il progetto relativo alla seconda tappa di revisione della LPG prevede sostanzialmente un obbligo di compensazione qualora delle SAC siano edificate o assegnate a zone edificabili. Considerata la pressione costante esercitata dall'urbanizzazione è prevedibile che le altre terre coltivate ne subiscano le conseguenze. Sono previste deroghe all'obbligo di compensazione per gli edifici agricoli e per le infrastrutture di interesse pubblico/nazionale.

La Confederazione deve tener conto della protezione delle terre coltivate nello svolgimento dei propri compiti. I piani settoriali mostrano il modo in cui essa adempie i propri compiti d'incidenza territoriale in un settore specifico (p. es. traffico aereo, stradale e ferroviario, impianti in condotta), quali obiettivi persegue, con quali strumenti conta di raggiungerli e quali priorità intende fissare. Essi indicano in particolare l'ubicazione delle infrastrutture previste (p. es. strade e ferrovie). La preservazione delle terre coltivate non è menzionata esplicitamente come obiettivo nelle leggi specifiche e nei piani settoriali concernenti i progetti della Confederazione.

L'elaborazione dei piani settoriali è affidata agli uffici cui compete l'infrastruttura in questione (USTRA, UFT ecc.), essendo il buon funzionamento della stessa la priorità assoluta. I piani settoriali prevedono tuttavia la consultazione dei diversi servizi federali, in particolare dell'ARE, affinché sia tenuto conto dei loro interessi. In linea di massima, gli uffici interessati potrebbero prendere posizione su piani settoriali concernenti progetti di ampia portata, ma tale possibilità è sfruttata solo in modo molto limitato perché gli uffici cui compete l'infrastruttura (in part. UFT e USTRA) accumulano spesso un ritardo considerevole nell'elaborazione dei loro piani settoriali.

## **4.2 Protezione delle foreste maggiormente considerata nella legislazione federale**

La debolezza delle competenze e degli strumenti previsti dalla legislazione federale in materia di protezione delle terre coltivate appare pure evidente nel confronto con la legislazione sulle foreste.

In ragione della funzione protettiva del bosco, la superficie boschiva è tutelata dalla legislazione federale già dal secolo XIX. Tale protezione è stata ulteriormente rafforzata a partire dal 1965 in seguito all'esplosione dell'urbanizzazione osservata dalla fine della Seconda guerra mondiale: vige tuttora un divieto di dissodamento. Per i dissodamenti autorizzati a titolo eccezionale – e che devono essere concordati con le autorità federali – vige un obbligo di compensazione il quale, proprio sull'Altipiano svizzero, è generalmente applicato a scapito della superficie coltiva. Nonostante allentamenti puntuali dell'obbligo di compensazione nell'ambito dell'ultima revisione della legge forestale, il bosco gode ancora oggi di una protezione della superficie quasi assoluta.<sup>22</sup>

A differenza delle foreste, le terre coltivate e le SAC non beneficiano di una protezione sufficiente. Non è previsto alcun obbligo generale di compensazione né per le une né per le altre.

<sup>22</sup> Cfr. istoriato della protezione delle foreste nell'allegato 2.

## 5 **Vigilanza della Confederazione sulla protezione delle terre coltivate attuata dai Cantoni**

*Riassunto: in generale, dall'introduzione del piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (PS SAC) avvenuta nel 1992 si constata un miglioramento dell'aiuto all'esecuzione da parte della Confederazione. Tuttavia, le lacune riguardanti le basi per l'attuazione (inventari SAC cantonali) non sono finora state colmate, tanto da qualificare come parzialmente efficace la vigilanza globale. La Confederazione esamina i piani direttori e li approva nonostante riscontri lacune. Inoltre, a causa dell'incompletezza dei rapporti dei Cantoni, l'ARE non può verificare tutti i progetti critici né all'occorrenza interporre ricorso. I rapporti incompleti si spiegano sia per la mancanza di risorse in forza alla Confederazione sia per le differenze di interpretazione politica e di definizione delle priorità per quanto concerne la protezione delle terre coltivate nei Cantoni.*

Il modo in cui la Confederazione esercita la vigilanza sulla protezione delle terre coltivate ad opera dei Cantoni è illustrato qui di seguito per ogni strumento presentato nella figura 2. Si tratta in primo luogo del PS SAC e degli aiuti all'esecuzione, di seguito verranno passati in rassegna l'approvazione dei piani direttori cantonali, il monitoraggio e resoconto e infine il diritto di ricorso delle autorità.

### 5.1 **Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture e aiuti all'esecuzione: basi insufficienti**

Il PS SAC è stato elaborato al fine di garantire la sicurezza alimentare della popolazione svizzera. Entrato in vigore nel 1992, si fonda essenzialmente sul diritto della pianificazione del territorio. In sostanza si era trattato di calcolare la superficie delle SAC in grado di assicurare alla Svizzera un certo grado di autoapprovvigionamento grazie alla propria produzione agricola. Il piano settoriale impose infine di conservare durevolmente il massimo delle SAC esistenti: la loro estensione totale minima definita con il piano settoriale e ripartita tra i Cantoni ammontava a 438 560 ettari. Il rilevamento delle SAC esistenti è stato effettuato dai Cantoni stessi – con il sostegno degli aiuti all'esecuzione della Confederazione.<sup>23</sup>

Come la pianificazione del territorio in generale, la preservazione delle SAC compete ai Cantoni. Le risorse umane di cui dispone l'ARE – tra l'1,2 e l'1,8 posti a tempo pieno – non sono sufficienti per l'esercizio delle attività di vigilanza a protezione delle terre coltivate. Nell'intento di esercitare una vigilanza moderata, ai Cantoni è stato accordato un margine di manovra considerevole già a partire dal rilevamento degli inventari SAC cantonali, basati essenzialmente su un aiuto all'esecuzione del 1983. L'obiettivo soggiacente era che ogni Cantone proteggesse le proprie terre più pregiate. Ne è conseguito che in occasione dell'introduzione del piano settoriale nel 1992 gli inventari SAC cantonali sono stati rilevati con diversi metodi e non sono perciò direttamente paragonabili. Vista l'importanza in ambito pianificatorio di

<sup>23</sup> Soltanto dopo la verifica dei rilevamenti cantonali la Confederazione ha definito l'estensione totale minima delle SAC e la loro ripartizione tra i Cantoni, in collaborazione con questi ultimi.

preservare l'estensione totale minima per l'avvicendamento delle colture in ragione della diminuzione del suolo, questo rappresenta una lacuna degli strumenti per l'attuazione.

L'ARE sostiene e consiglia i Cantoni nell'attuazione della LPT e del PS SAC mediante *aiuti all'esecuzione*. Si tratta tra l'altro della Guida alla pianificazione direttrice<sup>24</sup>, che segnatamente specifica quali informazioni relative alle superfici agricole debbano figurare nel piano direttore, oppure l'aiuto all'esecuzione del PS SAC<sup>25</sup>, che chiarisce i requisiti delle SAC e approfondisce particolari casi d'applicazione (ad es. i campi da golf).

L'attuale aiuto all'esecuzione del PS SAC riprende importanti conclusioni tratte da una valutazione realizzata nel 2003.<sup>26</sup> L'aiuto all'esecuzione propone una semplice definizione dei criteri qualitativi delle SAC e disciplina i principali casi speciali. Costituisce un prezioso sostegno per i Cantoni presso cui gode, nonostante necessità di un aggiornamento, di ampi consensi. Occorre tuttavia notare che questo aiuto all'esecuzione, rivelatosi assai utile, è stato introdotto soltanto nel 2006, vale a dire 14 anni dopo il piano settoriale SAC. Esso può dunque contribuire a un'esecuzione (parzialmente) omogenea soltanto per la classificazione di nuove SAC o per la rielaborazione sostanziale del rilevamento delle SAC da parte dei Cantoni. Di conseguenza il suo impatto è considerevolmente limitato poiché è impiegato soltanto in prospettiva futura e gli inventari non sono stati aggiornati conformemente all'aiuto all'esecuzione nella loro totalità.

In un buon numero di casi, ancora oggi gli inventari cantonali delle SAC si basano ampiamente su rilevamenti effettuati negli anni Ottanta, non direttamente paragonabili tra i Cantoni. Inoltre, numerosi Cantoni non dispongono ancora di una cartografia completa della qualità del suolo<sup>27</sup>. Di conseguenza la Confederazione non dispone ancora di una base affidabile per una valutazione approfondita delle SAC esistenti. Anche se tutti i Cantoni disponessero di una cartografia del suolo, un paragone sarebbe difficilmente possibile poiché a livello nazionale i tipi di suolo sono assai diversi: le caratteristiche del suolo nei Cantoni di montagna si differenziano molto da quelle dei Cantoni dell'Altopiano. L'attuale aiuto all'esecuzione non risolve dunque la problematica di fondo – le caratteristiche del suolo dei Cantoni sono difficilmente paragonabili – anche se nel frattempo l'ARE ha inserito gli inventari cantonali nel suo sistema d'informazione geografica (SIG). Persiste il problema di non disporre per ogni Cantone delle stesse informazioni per identificare e quindi proteggere le superfici migliori.

Rimane dunque poco chiara la questione della qualità delle SAC garantite dai Cantoni. Nelle risposte al questionario che è stato indirizzato a questi ultimi in vista della presente valutazione, la maggioranza dei servizi cantonali dell'agricoltura e

<sup>24</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Guida alla pianificazione direttrice, Berna 1996.

In seguito agli adeguamenti della revisione LPT entrata in vigore il 1° maggio 2014, la guida è attualmente in corso di rielaborazione.

<sup>25</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Piano settoriale delle superfici di avvicendamento delle colture SAC. Aiuto all'esecuzione, Berna, 2006.

<sup>26</sup> Arcoplan/ARE 2003.

<sup>27</sup> La statistica della superficie non fornisce informazioni sulla qualità del suolo.

della pianificazione del territorio si è palesemente pronunciata a favore di una rielaborazione del PS SAC. L'obiettivo è di aggiornare i criteri di qualità delle SAC, ridefinirne l'estensione minima a livello cantonale ed effettuare un rilevamento uniforme su tutto il territorio. Al termine delle verifiche condotte dall'ARE nel quadro della sua valutazione «10 anni di PS SAC» è stata avanzata l'idea di rielaborare in toto il piano settoriale, idea tuttavia successivamente respinta dai Cantoni.<sup>28</sup> Nel quadro della seconda tappa di revisione della LPT, l'articolo 13 lettera a della versione riveduta integrerebbe nella legge la definizione delle SAC secondo l'ordinanza sulla pianificazione del territorio e imporrebbe a ogni Cantone l'obbligo di definire l'ubicazione, le caratteristiche e la qualità del suolo delle proprie SAC.

Infine va osservato che le domande ricorrenti dei Cantoni concernenti l'esecuzione non sono trattate sistematicamente né trovano risposte univoche. A titolo di esempio le due valutazioni condotte al termine dei dieci e venti anni di piano settoriale<sup>29</sup> constatano in generale lacune simili quanto all'esecuzione e indirizzano alla Confederazione raccomandazioni analoghe.

Con gli aiuti all'esecuzione l'Amministrazione ha la possibilità di curare l'uniformità delle basi e delle esigenze nei confronti dei Cantoni e quindi di assicurare una vigilanza federale omogenea. Per questo necessiterebbe, almeno temporaneamente, di maggiori risorse umane.

## **5.2 Approvazione dei piani direttori cantionali: nessuna coerenza nell'attuazione**

I piani direttori cantionali definiscono a grandi linee lo sviluppo, a medio e lungo termine, della struttura globale degli spazi naturali, delle zone agricole, delle aree di insediamento e degli spazi ricreativi. Essi devono essere approvati dal Consiglio federale (art. 11 LPT), che verifica se si fondano su basi appropriate, se i Cantoni hanno attribuito le SAC alle zone agricole e se hanno indicato nei piani direttori le misure necessarie a tale scopo (art. 30 cpv. 1 OPT). La Confederazione deve parimenti verificare se gli interessi dei diversi obiettivi relativi alla pianificazione del territorio (cfr. n. 2.2) sono stati considerati nella loro globalità.<sup>30</sup> L'approvazione dei piani direttori avviene nel quadro di un procedimento a più fasi: dapprima l'esame preliminare di un progetto da parte dell'ARE, poi l'esame della versione definitiva e infine l'approvazione da parte del Consiglio federale. Il sistema federalistico del Paese si riflette nella grande diversità dei piani direttori, ciascuno dei quali elaborato in funzione dei bisogni specifici del Cantone.

<sup>28</sup> Secondo l'ARE il costo per l'allestimento di una cartografia completa del suolo si sarebbe aggirato tra gli 80 e i 100 mio. fr. (ipotesi: 200 000 ha ancora da cartografare a un costo di 400–500 fr./ha). Un finanziamento da parte di Confederazione e Cantoni è attualmente escluso.

<sup>29</sup> Arcoplan/ARE, 2003 e Planteam S AG/Boden + Landwirtschaft Vogt, 2013.

<sup>30</sup> Cfr. Waldmann/Hänni, 2006, pag. 267

Oltre alle esigenze formulate dal PS SAC nei confronti dei piani direttori cantionali<sup>31</sup> (cfr. allegato al rapporto, parte C, n. 2.4.2), in occasione della loro approvazione vengono esaminati ulteriori aspetti che peraltro non hanno un'incidenza diretta sui terreni agricoli coltivati. Per l'analisi dei piani direttori studiati nell'ambito della presente valutazione, la Confederazione si premura che le SAC siano tenute in considerazione nella ponderazione degli interessi<sup>32</sup> e che nel piano direttore siano definiti meccanismi di compensazione nel caso di uno sfruttamento delle SAC che ne comprometta l'estensione minima stabilita. Tuttavia, la Confederazione non ha fissato alcun criterio per la ponderazione degli interessi.

Due dei sei Cantoni esaminati hanno integrato la *ponderazione degli interessi* già nel primo progetto di piano direttore sottoposto all'ARE. Agli altri Cantoni l'ARE ha chiesto di inserire nel loro piano direttore il principio di dover procedere a una ponderazione degli interessi nel caso in cui le SAC vengano intaccate. Vi si sono attenuti i Cantoni interpellati, tranne uno. In quest'ultimo caso, il fatto che le SAC non siano state esplicitamente considerate nella ponderazione degli interessi non ha avuto conseguenze sull'approvazione da parte del Consiglio federale. Il Cantone è stato tuttavia esortato a integrare la ponderazione degli interessi nel prossimo adeguamento del suo piano direttore.

Con le nuove disposizioni relative alla preservazione delle SAC introdotte nel quadro della prima tappa della revisione LPT, le esigenze concernenti la ponderazione degli interessi sono aumentate considerevolmente a livello di ordinanza, che prevede ora anche l'obbligo di rispettare l'estensione minima per l'avvicendamento delle colture. La legittimità della Confederazione nel pretendere la protezione delle SAC nel quadro dei piani direttori cantionali ne risulta dunque rafforzata. Il Tribunale federale accorda parimenti molta importanza alla ponderazione degli interessi in caso di consumo di SAC.<sup>33</sup>

Quattro dei sei progetti di piano direttore sottoposti all'ARE prima della prima tappa di revisione della LPT e studiati nel quadro della presente valutazione prevedono una *compensazione in caso di consumo di SAC*. I piani direttori si distinguono tuttavia gli uni dagli altri nella loro concezione dell'obbligo di compensazione. Nei due casi rimanenti, i Cantoni hanno reagito, seppure in modo diverso, all'ingiunzione dell'ARE di integrare tale obbligo nel loro piano direttore: nel primo caso la compensazione per l'utilizzazione di SAC è stata formulata nel promemoria SAC sulla procedura da seguire in caso di richiesta di azionamento; nel secondo caso nel piano direttore è stato integrato un disciplinamento ulteriore. Sia nel suo rapporto sull'esame preliminare che nel rapporto d'esame vero e proprio l'ARE ha rinunciato a esigere la fissazione dell'obbligo di compensazione nel piano direttore. Fintanto che un Cantone garantisce l'estensione minima di SAC, tale pretesa non sarebbe nemmeno possibile nel quadro del diritto vigente.

<sup>31</sup> Arcoplan/ARE, 2003 e Planteam S AG/Boden + Landwirtschaft Vogt, 2013.

<sup>32</sup> È stata presa in esame l'integrazione della ponderazione degli interessi, ma non la questione se e con quali criteri e risultati si procede a una ponderazione degli interessi nel singolo caso.

<sup>33</sup> Decisione del Tribunale federale 1C\_15/2013, vedi anche allegato al rapporto, parte C, n. 2.5.2. Vanno parimenti menzionate la DTF 134 II 217 e la sentenza del Tribunale federale 1a.19/2007 del 2 aprile 2008.

In generale l'ARE aspira a un'esecuzione del PS SAC quanto più unitaria possibile. La legislazione in materia di pianificazione territoriale conferisce tuttavia ai Cantoni un margine discrezionale considerevole per l'elaborazione dei loro piani direttori, e questo anche nel settore delle SAC, almeno finché i Cantoni garantiscono l'estensione minima per le SAC fissata nel piano settoriale. Le basi insufficienti per il rilevamento delle SAC, la loro cartografia lacunosa e le informazioni talvolta incomplete sulla quantità e la qualità delle SAC complicano l'attività di vigilanza da parte dell'ARE.

Nemmeno le differenze nella frequenza con cui i Cantoni adeguano i loro piani direttori favoriscono l'attuazione: nel corso degli ultimi anni i piani direttori di numerosi Cantoni sono stati riveduti in modo puntuale e superficiale; altri Cantoni li rielaborano ogni dieci anni come previsto dalla LPT. Queste prassi discordanti complicano ulteriormente l'esame dei piani direttori da parte della Confederazione.

La prima tappa di revisione della LPT dovrebbe contribuire a una migliore protezione delle SAC visto che tutti i Cantoni sono tenuti a rielaborare i loro piani direttori entro il 1° maggio 2019 e ad adeguare le zone edificabili alle nuove disposizioni. Le zone edificabili sovradimensionate devono essere dezonate e attribuite alla zona agricola. Nell'avamprogetto posto in consultazione relativo alla seconda tappa di revisione della LPT è prevista una maggiore protezione delle SAC, che garantisca la situazione di fatto mediante condizioni più restrittive per l'azonamento (art. 13 lett. b) ed estenda l'obbligo di compensazione nel caso le SAC siano sfruttate per un'utilizzazione non agricola (art. 13 lett. c). Ne conseguirebbe un ridimensionamento di una gran parte del margine discrezionale dei Cantoni nel settore della pianificazione del territorio. La disposizione relativa alla protezione della situazione di fatto integrerebbe nella legge la ponderazione degli interessi che dunque non dovrebbe più comparire esplicitamente nei piani direttori. Con le nuove disposizioni relative alle SAC aumenterebbe tuttavia anche la pressione sull'area residuale ancora edificabile (tra cui i terreni coltivati).

### **5.3 Monitoraggio e resoconto: poca osservanza da parte dei Cantoni, difficile esecuzione**

Se le SAC sono ridotte in misura superiore ai tre ettari, i Cantoni devono comunicarlo alla Confederazione (art. 46 OPT)<sup>34</sup>. Parimenti, ogni quattro anni è necessario comunicare alla Confederazione le modifiche concernenti la situazione, l'estensione e la qualità delle SAC (art. 30 cpv. 4 OPT). I due obblighi permettono alla Confederazione, oltre che di approvare i piani direttori cantonali, di seguire le decisioni e i progetti dei Cantoni in materia di preservazione delle SAC. Parallelamente, l'ARE studia l'evoluzione degli indicatori della pianificazione del territorio (ad es. la statistica della superficie o la statistica dei terreni edificabili), che forniscono informazioni sull'evoluzione quantitativa dei terreni coltivati.

<sup>34</sup> Di regola si tratta, formalmente, di una modifica del piano di utilizzazione, vale a dire dell'assegnazione di un fondo da una zona agricola a una zona edificabile.

Da quanto risulta dai colloqui effettuati e dai risultati del questionario sottoposto agli uffici cantonali dell'agricoltura e della pianificazione del territorio, vi è unanimità nell'affermare che la Confederazione riceve soltanto in modo lacunoso e in forma non standardizzata le informazioni necessarie per il monitoraggio. Soltanto la metà dei Cantoni comunica alla Confederazione le riduzioni delle SAC superiori ai tre ettari. Circa un quarto dei Cantoni informa la Confederazione a intervalli irregolari o unicamente a titolo eccezionale, un quarto non la informa del tutto. L'inchiesta condotta presso i Cantoni mostra tuttavia che in alcuni di essi non vi sono stati azionamenti superiori ai tre ettari né azionamenti implicanti un adattamento del piano direttore. In quest'ultimo caso la Confederazione apprende che vi è stata un'utilizzazione non agricola delle SAC in occasione dell'approvazione del piano direttore. Sempre secondo l'inchiesta, il resoconto ogni quattro anni è effettuato dai Cantoni in modo più sistematico, anche se incompleto.

Nel quadro delle revisioni dei piani direttori, l'ARE esige dai Cantoni dati aggiornati relativi alle SAC, li integra nel suo SIG, ne garantisce la plausibilità mediante una lista di controllo e dispone di una sintesi dei principali dati relativi alle SAC nei Cantoni.

#### **5.4 Ricorso delle autorità: strumento poco utilizzato**

La Confederazione si avvale del monitoraggio e del resoconto al fine di assicurarsi che la ponderazione degli interessi sia stata effettuata nel dettaglio. Se ciò non avviene, essa può stabilire zone d'utilizzazione transitorie al fine evitare un pregiudizio alle SAC (art. 37 LPT) oppure chiedere all'ARE o all'UFAG di interporre ricorso fino al Tribunale federale per contestare una ponderazione insufficiente degli interessi.

L'ARE può tuttavia ricorrere contro i piani di utilizzazione soltanto dall'entrata in vigore della nuova legge sul Tribunale federale, nel 2007. Inoltre, questa legittimazione a ricorrere ha dovuto essere ancora chiarita dal Tribunale federale.<sup>35</sup> Come esposto nel capitolo 5.3, la Confederazione disponeva fino ad allora soltanto parzialmente delle informazioni relative allo sfruttamento per un'utilizzazione non agricola di SAC che i Cantoni erano tenuti a fornirle. Per questa ragione le era difficile avvalersi del suo diritto di ricorso. Non esiste alcuna statistica per il periodo compreso tra il 2007 e il 2014 in grado di illustrare quanti dei ricorsi interposti dall'ARE riguardino le SAC. Le SAC hanno presumibilmente interessato dai cinque fino a un massimo di dieci ricorsi. Dal maggio 2014 al 1° maggio 2015 sono stati depositati dodici ricorsi, ma nessuno di questi riguardava un'utilizzazione non agricola di SAC. L'ARE auspica in questo contesto di fare un uso più frequente del suo diritto di ricorso al fine di chiarire questioni legate all'esecuzione.

Dal 1° gennaio 2014 anche l'UFAG è legittimato a ricorrere nell'ambito della protezione delle SAC.

<sup>35</sup> In questo contesto è particolarmente importante la sentenza del Tribunale federale 1C\_35/2011/1C\_173/2011 del 29 ago. 2011. Cfr. anche il caso Cressier nell'allegato al rapporto, parte C, n. 2.5.2.

Se un Cantone non può più garantire un'estensione minima di SAC, il Consiglio federale ha la possibilità, in ultima ratio, di stabilire una zona d'utilizzazione transitoria secondo l'articolo 37 LPT. Finora il Consiglio federale non ha mai fatto uso di questo strumento.

Con l'entrata in vigore della LPT riveduta, il 1° maggio 2014, l'ARE deve essere informato di tutte le decisioni di azionamento durante il periodo transitorio fino all'approvazione dei piani direttori cantonali sull'intero territorio (art. 46 cpv. 1 lett. a OPT). I Cantoni devono, indipendentemente dalle disposizioni transitorie, notificare all'ARE le decisioni concernenti l'approvazione dei piani d'utilizzazione secondo l'articolo 26 LPT e le decisioni su ricorso delle istanze inferiori che riguardano la modifica dei piani d'utilizzazione, ove le superfici per l'avvicendamento delle colture siano ridotte in misura superiore a tre ettari. L'ARE e l'UFAG dispongono così di una buona base su cui appoggiarsi per fare uso del loro diritto di ricorso e per accertare, per il tramite dei tribunali, insufficienti ponderazioni di interessi in progetti concreti.

Dall'inchiesta condotta presso gli uffici cantonali dell'agricoltura e della pianificazione del territorio risulta che il diritto di ricorso delle autorità è accettato. Circa la metà dei Cantoni ritiene che i ricorsi della Confederazione siano giustificati purché motivati.

## **6 Preservazione dei terreni coltivati in occasione della realizzazione di progetti della Confederazione**

*Riassunto: in alcuni settori la Confederazione viene meno alla sua funzione esemplare in materia di protezione delle terre coltivate. Negli ultimi anni si riscontrano tuttavia dei miglioramenti. La pianificazione settoriale della Confederazione (strade, infrastruttura ferroviaria ecc.) è affidata agli Uffici competenti. A livello istituzionale l'ARE è certamente assai coinvolto nella procedura del piano settoriale, ma una parte delle decisioni importanti è stata presa prima dell'entrata in vigore della LPT nel 1980 o nel quadro di progetti che non sono inseriti nel piano settoriale. Taluni uffici federali hanno accumulato forte ritardo nell'allestimento dei piani settoriali.*

L'articolo 3 del decreto del Consiglio federale concernente il piano settoriale per l'avvicendamento delle colture esige espressamente che i servizi federali, nell'esercizio delle loro attività d'incidenza territoriale, badino a preservare le SAC, e che, nel caso di un loro sfruttamento per un'utilizzazione non agricola, siano tenuti a sollecitare tempestivamente il parere dell'ARE.<sup>36</sup> Se un progetto assorbe più di tre ettari di una SAC, le autorità federali ne informano il dipartimento competente (attualmente il DATEC) prima della decisione, indicando le ragioni per le quali risulta una ponderazione degli interessi sfavorevole alla SAC.

<sup>36</sup> Cfr. anche n. 2.3.

## 6.1 Piani settoriali: la Confederazione viene meno alla sua funzione esemplare

Il consumo di terreni coltivati per progetti della Confederazione è relativamente debole rispetto al consumo globale di tali superfici. Tuttavia, tenuto conto delle crescenti esigenze in materia di protezione delle terre coltivate a livello cantonale, è assolutamente necessario che la Confederazione compia una ponderazione degli interessi esemplare tenendo nella dovuta considerazione l'interesse di protezione delle terre coltivate.

La Confederazione elabora le basi per poter adempiere i suoi compiti d'incidenza territoriale (ad es. traffico aereo, stradale, ferroviario, trasporto di energia); essa definisce le concezioni e i piani settoriali necessari e li coordina tra di loro (art. 13 cpv. 1 LPT). Questi indicano inoltre quali obiettivi perseguire, con quali mezzi raggiungerli e quali priorità stabilire. A differenza delle concezioni, i piani settoriali comprendono indicazioni concrete a livello territoriale e temporale (art. 14 cpv. 3 OPT), che vanno rappresentate non soltanto nel testo bensì anche a livello cartografico (art. 15 cpv. 1 OPT). I piani settoriali informano sull'ubicazione degli impianti previsti.

I diversi piani settoriali e concezioni vanno armonizzati tra loro (ad es. il piano settoriale dei trasporti con il PS SAC) e i piani settoriali della Confederazione coordinati con i piani direttori dei Cantoni. Poiché non vige una vera gerarchia tra i vari piani settoriali né fra i piani settoriali della Confederazione e i piani direttori dei Cantoni (cfr. n. 4), la necessaria coerenza va garantita in occasione dell'allestimento dei piani nell'ambito di una collaborazione partenariale. Nel quadro della pianificazione settoriale è inoltre sempre necessario compiere una ponderazione degli interessi.

35 anni dopo l'entrata in vigore della LPT non sono ancora stati allestiti tutti i piani settoriali della Confederazione previsti.<sup>37</sup> Il piano settoriale dei trasporti non è infatti ancora completo e questo ha un forte impatto sulla preservazione delle SAC. In passato la Confederazione ha intaccato le SAC soprattutto per la costruzione di strade.<sup>38</sup> Spesso nei piani settoriali in materia di protezione delle SAC si trovano semplici formulazioni generali quali «occorre evitare interventi nelle SAC» o «la gestione rispettosa delle SAC è d'obbligo». Tali formulazioni non sono molto costruttive. Sarebbe più opportuno effettuare e dare prova di una minuziosa ponderazione degli interessi per i singoli progetti che hanno un'incidenza sui piani settoriali.<sup>39</sup> Nel piano settoriale dei trasporti (parte Programma) manca una menzione esplicita delle SAC o dei terreni coltivati in generale.

Sul piano istituzionale, l'ARE è sicuramente assai coinvolto nella procedura del piano settoriale, ma le decisioni importanti sono spesso prese a monte, nelle pianificazioni degli uffici e dei dipartimenti e mediante decisioni del Parlamento; ragion

<sup>37</sup> Cfr. allegato 1.

<sup>38</sup> In questo contesto bisogna considerare che la realizzazione della rete delle strade nazionali è (in larga misura) di esclusiva competenza della Confederazione soltanto dal 2008.

<sup>39</sup> L'ASTRA (NISTRA) e l'UFT (NIBA) hanno sviluppato uno strumento di valutazione per la ponderazione degli interessi a livello superiore.

per cui, nei casi estremi, i piani settoriali sono una semplice ripresa cartografica e testuale di tali pianificazioni.<sup>40</sup>

Quanto esposto lascia concludere che la Confederazione non svolge appieno la sua funzione esemplare nei singoli ambiti tematici né nella pianificazione settoriale. Questa critica è stata espressa anche nel quadro dell'inchiesta presso gli uffici cantonali dell'agricoltura e della pianificazione del territorio. Tuttavia, dalle interviste risulta che negli ultimi anni è nettamente migliorata la collaborazione tra gli uffici preposti all'infrastruttura e l'ARE per quanto concerne le pianificazioni della Confederazione in generale, e con l'UFAG in particolare per quanto riguarda le SAC: a causa dei crescenti conflitti connessi con l'utilizzazione delle superfici gli uffici preposti all'infrastruttura riconoscono maggiormente la necessità di ben coordinare i progetti con un'incidenza territoriale.

## **6.2 Approvazione dei piani: coinvolgimento (troppo) tardivo dell'ARE**

Mentre nel quadro della procedura del piano settoriale il coordinamento e la ponderazione degli interessi sono effettuati a un livello sovraordinato, la procedura di approvazione dei piani interessa la definizione dei progetti a livello parcellare, con forza vincolante per i proprietari. Non essendo disciplinata dalla LPT ma in leggi speciali, la procedura di approvazione dei piani, segnatamente la sua designazione, varia a seconda dei settori. Anche in questo ambito è necessario effettuare una ponderazione degli interessi. Se gli interessi non sono stati ponderati in occasione dell'elaborazione del piano settoriale, questa tappa è in parte recuperata nella procedura di approvazione del piano, che svolge dunque un ruolo altrettanto importante della pianificazione settoriale per quanto attiene al consumo effettivo di terreni coltivati o di SAC.

Come risulta dalle interviste, l'ARE è spesso stato coinvolto soltanto nel quadro della consultazione degli uffici per procedure correnti d'approvazione dei piani. A questo stadio decisioni fondamentali concernenti la scelta di varianti sono già state prese e gli effetti sui terreni coltivati sostanzialmente determinati. Per i progetti di ampliamento delle reti infrastrutturali, una parte essenziale dei requisiti del PS SAC è integrata nella procedura d'approvazione del piano per il fatto che le infrastrutture sono quasi completate o già aperte al traffico. Il coinvolgimento dell'ufficio competente per il piano settoriale SAC, ossia l'ARE (e l'UFAG), è variabile e non sempre ritenuto da quest'ultimo come adeguato alla fase della procedura. Risulta tuttavia dall'inchiesta, e i pareri in merito sono unanimi, che nel corso degli ultimi anni il coordinamento spaziale e il coinvolgimento dei due uffici federali competenti per la pianificazione sono decisamente migliorati: l'ARE e l'UFAG sono interpellati sempre più spesso per l'elaborazione di varianti.

<sup>40</sup> A titolo esemplificativo si citino i progetti di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria PROSSIF fase di ampliamento 2015 e lo «Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria» (SIF), che sono stati decisi dal Parlamento prima che fosse disponibile il piano settoriale. I crediti stanziati ne determinano anche il tracciato e quindi anche l'esiguo margine di manovra.

Occorre inoltre rilevare che spesso, per determinati progetti infrastrutturali della Confederazione, le circostanze particolari limitano la scelta dell'ubicazione e quindi la ponderazione degli interessi. Ad esempio, vi è un margine di manovra ridotto in relazione ai tracciati alternativi per l'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete delle strade nazionali e per l'ampliamento di linee ferroviarie.

## **7 Conclusioni**

Nella preservazione delle superfici coltivate in generale e delle SAC in particolare si constatano lacune legislative, in particolar modo nell'elaborazione delle basi per il PS SAC. I Cantoni dispongono di un importante margine di manovra per l'esecuzione del PS SAC e le possibilità offerte alla Confederazione di esercitare la propria vigilanza sono limitate. In occasione della realizzazione di progetti infrastrutturali della Confederazione, i piani settoriali, in parte ancora incompleti o lacunosi, sono talvolta insufficienti a garantire una protezione dei terreni coltivati.

### **7.1 Debole protezione nella legislazione federale**

Nella legislazione federale viene attribuita relativamente poca importanza alla protezione delle terre coltivate, tanto più che gli altri interessi in concorrenza (foreste, paludi, inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale ecc.) possono, qualora siano ponderati gli interessi della pianificazione del territorio, far valere obiettivi di protezione più specifici e beneficiare di una migliore tutela. Ad eccezione dell'estensione minima delle SAC non esistono obiettivi né strumenti concreti o quantificabili elaborati ad hoc per la protezione delle terre coltivate.

Benché la preservazione delle SAC sia stata formulata in modo più esplicito in occasione della prima tappa di revisione della LPT, la protezione delle terre coltivate rimanenti resta relativamente debole. La protezione prevista per le SAC nel quadro della seconda tappa di revisione della LPT è molto più importante. A determinate condizioni una protezione più esplicita delle SAC può esercitare una maggiore pressione sulle altre superfici coltivabili.

### **7.2 Fondamenti problematici per la protezione delle SAC**

Dando seguito all'obiettivo della Confederazione di proteggere le terre migliori, i Cantoni hanno compiuto i rilevamenti delle stesse all'inizio degli anni Ottanta facendo ricorso agli aiuti all'esecuzione della Confederazione. Tale rilevamento è successivamente servito come base per l'elaborazione del PS SAC della Confederazione. Gli inventari SAC cantonali sono difficilmente paragonabili poiché la qualità delle terre più pregiate varia fortemente da Cantone a Cantone e i dati sono raccolti con metodi diversi. Inoltre, un buon numero di Cantoni non ha ancora allestito una

cartografia completa della qualità del loro suolo. La Confederazione non è dunque in grado di valutare in modo affidabile l'estensione e la qualità delle SAC garantite dai Cantoni. Tantomeno i rilevamenti sono stati aggiornati dagli anni Ottanta per tutto il territorio. L'aiuto all'esecuzione che l'ARE ha istituito nel 2006 non risolve il problema di fondo delle qualità del suolo difficilmente paragonabili: enumera sì requisiti più chiari (criteri SAC e casi particolari) ma non può essere applicato retroattivamente. Di conseguenza la Confederazione non possiede dati affidabili per allestire una statistica delle SAC esistenti né è in grado di valutare il contributo effettivo delle SAC a garanzia dell'approvvigionamento alimentare – obiettivo del piano settoriale.

Va infine osservato che l'ARE non è in grado di fornire una risposta generale e univoca alle domande ricorrenti dei Cantoni in materia di attuazione. A prova di questo fatto si citino le numerose richieste analoghe indirizzate all'ARE che non hanno dato adito a una comunicazione verso l'esterno.

Poiché le superfici coltivabili diminuiscono e visto che l'opinione pubblica attribuisce un'importanza crescente alla protezione di queste terre, è importante che i Cantoni mantengano la loro estensione totale minima delle SAC. La difficoltà nel paragonare gli inventari cantonali e la cartografia incompleta del suolo complicano considerevolmente la protezione effettiva delle terre più pregiate. L'Amministrazione federale avrebbe potuto unificare le esigenze poste ai Cantoni mediante la sua attività di vigilanza e gli aiuti all'esecuzione del PS SAC. Ma i due posti a tempo pieno che l'ARE attribuisce a questo settore non sono sufficienti per risolvere questi problemi.

### **7.3 Vigilanza passiva della Confederazione**

Dalle valutazioni effettuate dalla Confederazione di sei piani direttori si deduce che l'ARE esige che i Cantoni formulino nei loro piani direttori principi sulla ponderazione degli interessi in relazione con le SAC e, nella misura in cui il diritto lo permette, un obbligo di compensazione. Tuttavia l'ARE non verifica successivamente come questi due aspetti vengano attuati in concreto. Di regola i Cantoni hanno soddisfatto le esigenze dell'ARE. In un caso, il fatto di non menzionare esplicitamente le SAC nella ponderazione degli interessi non ha portato a una riserva di approvazione da parte del Consiglio federale, bensì solo all'esortazione da parte di quest'ultimo di integrare le SAC nell'adeguamento successivo del suo piano direttore.

Il monitoraggio della Confederazione sullo stato e l'evoluzione delle SAC si basa in primo luogo sulle informazioni che i Cantoni devono fornire sulle riduzioni delle SAC superiori ai tre ettari e sui resoconti che questi ultimi allestiscono ogni quattro anni in merito alle modifiche dell'ubicazione, dell'estensione e della qualità delle superfici per l'avvicendamento delle colture. Visto che soltanto una parte dei Cantoni notifica integralmente le riduzioni di SAC maggiori ai tre ettari, l'ARE e l'UFAG sono potuti intervenire con un ricorso solo in modo selettivo. I ricorsi delle autorità rischiano dunque di essere presentati in primo luogo nei Cantoni in cui le autorità competenti adempiono coscienziosamente il loro obbligo di informazione.

#### **7.4 Accordata poca importanza ai terreni coltivati nella realizzazione di progetti della Confederazione**

Sul piano istituzionale l'ARE è fortemente coinvolto nella procedura del piano settoriale; tuttavia importanti decisioni sono state in parte prese prima dell'entrata in vigore della LPT nel 1980 e in procedure a monte o a valle della pianificazione settoriale. Gli uffici federali competenti sono spesso tenuti ad attuare in modo economico le decisioni politiche e a garantire il funzionamento delle reti d'infrastruttura (ferrovia, strade ecc.). In occasione delle loro considerazioni generali, gli uffici competenti dell'infrastruttura attribuiscono alle terre coltivate una minore importanza rispetto agli altri temi.

Nel caso il piano settoriale non contenga un coordinamento spaziale con la pianificazione del territorio o non lo preveda, non è infrequente il ricorso all'ARE soltanto allo stadio della procedura di approvazione dei piani. In questo stadio è sovente troppo tardi per ponderare tutti gli interessi ed esaminare possibili varianti. Da un punto di vista della pianificazione del territorio e nell'ottica della protezione dei terreni coltivati o delle SAC, un tale coinvolgimento (tardivo) non è appropriato. Un coinvolgimento precoce è indispensabile per garantire una ponderazione degli interessi completa.

Conviene tuttavia notare che per taluni progetti della Confederazione la scelta dell'ubicazione e dunque la ponderazione degli interessi sono limitate da circostanze particolari. Così, in ragione dell'infrastruttura esistente, non sono praticamente possibili nuovi tracciati alternativi ad esempio per l'eliminazione di problemi di capacità delle strade nazionali o per l'ampliamento di linee ferroviarie.

Negli ultimi anni si sono constatati miglioramenti per quanto concerne il coinvolgimento dell'ARE e dell'UFAG nei progetti infrastrutturali. In ragione di questa cooperazione di regola tardiva dei due uffici federali, la Confederazione non assume in tutti i settori la funzione esemplare auspicata, fatto deplorato da molti Cantoni a più riprese.

#### **7.5 Revisione della LPT: maggiore considerazione delle SAC, poco migliorate le basi d'esecuzione**

La prima tappa di revisione della LPT ha portato a una maggiore integrazione delle SAC nella legge. Le esigenze per i nuovi azionamenti di SAC, che sono fissate a livello di ordinanza e rafforzano la protezione di queste ultime, sono anch'esse importanti. I Cantoni ritengono che il miglioramento della protezione delle terre coltivate ottenuto nel quadro di questa prima tappa non sia trascurabile, gli uffici cantonali dell'agricoltura le attribuiscono un'importanza maggiore rispetto agli uffici preposti alla pianificazione del territorio.

Il legislatore ha reagito a talune difficoltà menzionate nel presente rapporto, anche se è ancora troppo presto per trarne conclusioni per l'attuazione. Si può tuttavia rilevare che nel quadro di questa prima tappa di revisione della LPT le basi esecutive (so-

prattutto una cartografia unitaria) non sono state migliorate significativamente e che continueranno dunque ancora a sussistere lacune rilevanti.

L'avamprogetto posto in consultazione nel dicembre 2014 concernente la seconda tappa di revisione della LPT prevede di ampliare in modo massiccio le disposizioni relative alla protezione delle SAC, poiché si tratterebbe di introdurre una garanzia estesa della situazione di fatto delle SAC, con determinate restrizioni a seconda della variante. Di conseguenza i Cantoni perderebbero una parte della discrezionalità di cui dispongono in materia di pianificazione del territorio. Resta inoltre irrisolta la questione della gerarchizzazione delle diverse esigenze poste alla protezione delle superfici.

## Elenco delle abbreviazioni

ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
art.	articolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DTF	decisione del Tribunale federale
FF	Foglio federale
fig.	figura
ha	ettari
IDA PS SAC	gruppo di lavoro interdipartimentale «Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture»
lett.	lettera
LFO	Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (Legge forestale; RS 921.0)
LPN	Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (RS 451)
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio; RS 700)
OPT	Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (RS 700.1)
PS SAC	piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAC	superfici per l'avvicendamento delle colture
SIG	Sistema d'informazione geografica
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UST	Ufficio federale di statistica
USTRA	Ufficio federale delle strade
VLP-ASPAN	Associazione svizzera per la pianificazione nazionale

## Testi specialistici ed elenco dei documenti di riferimento

### Testi specialistici

ARCOPLAN, Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2003), 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund.

Avenir Suisse (2010), Kantonsmonitoring: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung, Zurigo.

Ufficio federale di statistica (2015), Die Bodennutzung in der Schweiz. Auswertungen und Analysen, Neuchâtel.

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP e Dipartimento federale dell'economia DFE (1992), Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Berna.

Planteam S AG, Boden + Landwirtschaft Vogt (2013), Verwaltung und Entwicklung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen: Analyse der aktuellen Sachlage in den Kantonen.

Vallender, Klaus A. (2002), Art. 104, in: Ehrenzeller, Bernhard / Mastronardi, Philippe/ Vallender, Klaus A. / Schweizer, Rainer J. (a c. di), Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar. Schulthess, Zurigo.

Waldmann, Bernhard / Hänni, Peter (2006), Handkommentar Raumplanungsgesetz, Berna, Stämpfli.

### Elenco dei documenti di riferimento

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (1996), Guida alla pianificazione direttrice, Berna.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2006), Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture. Aiuto all'esecuzione 2006, Berna.

Decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 1992 concernente il piano settoriale per l'avvicendamento delle colture: estensione minima e ripartizione tra i Cantoni, FF 1992 II 1396 seg.

Consiglio federale svizzero (2010), Messaggio del 20 gennaio 2010 concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, FF 2010 931.

*L'altra bibliografia, i documenti e le fonti di dati online utilizzati nel presente rapporto sono elencati nella documentazione (Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 11. Juni 2015). I testi sono pubblicati nella versione originale tedesca all'indirizzo Internet [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA > Pubblicazioni.*

## Elenco delle persone sentite

Amsler, Jörg	capo supplente dell'Unità di direzione Pagamenti diretti e sviluppo rurale, Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)
Bisig, Roger	capo della Sezione dell'agricoltura, Cantone di Zugo / Segretario della Conferenza delle sezioni dell'agricoltura cantonali (KOLAS)
Brand, Frédéric	capo dell'Ufficio dell'agricoltura, Cantone di Vaud
Clément-Arnold, Elisabeth	collaboratrice scientifica, Sezione Urbanizzazione e paesaggio, Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Duchoud, Jean-Bernard	capo supplente della Divisione infrastruttura stradale, Ufficio federale delle strade (USTRA)
Guggisberg, Claudia	capo della Sezione Pianificazione direttrice, Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Häberli, Jörg	capo supplente della Divisione Pianificazione delle reti, Ufficio federale delle strade (USTRA)
Hoenske, Markus	capo supplente della Sezione Pianificazione, Ufficio federale dei trasporti (UFT)
Kappeler, Thomas	capo della Sezione Diritto, Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Lezzi, Maria	direttrice dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Papi, Giancarla	capo dell'Ufficio cantonale del genio civile e della pianificazione del territorio, Cantone di Friburgo
Poschet, Lena	capo della Sezione Pianificazione federali, Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Scheidegger, Stephan	direttore supplente dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Staub, Bernard	capo dell'Ufficio della pianificazione del territorio, Cantone di Soletta / presidente della Conferenza svizzera dei pianificatori cantonali (COPC)
Steiner, Anne-Marie	giurista della Sezione Diritto, Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Vinzens, Martin	capo della Sezione Urbanizzazione e paesaggio, Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Wittwer, Ueli	capo supplente della Sezione Pianificazione direttrice, Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)

## Concezioni e piani settoriali della Confederazione secondo l'articolo 13 LPT

Piano settoriale / concezione	Ufficio federale responsabile	Stato dell'elaborazione	Menzione delle superfici coltivate/SAC
Concezione «Paesaggio svizzero» (CPS)	UFAM	in attuazione	Obiettivi generali: minimizzare gli interventi sul paesaggio. Utilizzazione parsimoniosa e valorizzante. La CPS è armonizzata sui piani settoriali (incl. SAC) esistenti.
<b>Piano settoriale dei trasporti</b>			
<i>Parte Programma</i>	ARE	in attuazione	Obiettivi strategici: ridurre l'impatto ambientale e preservare le risorse vitali naturali; limitare la riduzione delle risorse naturali → nessuna menzione esplicita né delle superfici coltivate né delle SAC
<i>Parte Infrastruttura ferroviaria (SIS)</i>	UFT	in attuazione (modifiche 2015 in fase di elaborazione)	Parte concettuale: da evitare interventi nelle SAC. Introdotta con adeguamenti e complementi. È necessario un coordinamento con il piano settoriale SAC.
<i>Parte Infrastruttura navigazione (SIF)</i>	UFT	in attuazione	
<i>Parte Strade</i>	USTRA	al vaglio*	
<i>Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PSLA)</i>	UFAC	in attuazione (10a e 11a serie e aree di atterraggio in montagna in fase di elaborazione)	Schede di coordinamento: deve essere tenuto conto degli interessi dell'utilizzazione agricola. Nel caso di rivestimento della pista occorre definire un disciplinamento per la sostituzione delle superfici per l'avvicendamento delle colture interessate, secondo le direttive del Cantone. La gestione rispettosa dell'ambiente delle SAC è vincolante.
Piano settoriale Elettrodotti	UFE	in attuazione (alcuni oggetti fase di elaborazione)	Parte concettuale (2001): Le superfici per l'avvicendamento delle colture vanno mantenute in modo duraturo nell'interesse generale del Paese. Ridurre il consumo di superficie e i danni al paesaggio. Schede di coordinamento: sono possibili nuovi conflitti (nei settori della qualità paesaggistica, degli insediamenti e dell'utilizzazione agricola).

Piano settoriale dei depositi in strati geologici profondi	UFE	in attuazione	Parte concettuale: I principali effetti degli strati geologici profondi riguardano il consumo di superficie, le SAC, i materiali di scavo e i corridoi per la fauna selvatica.
Piano settoriale militare	SG DDPS	in attuazione (revisione totale in corso)	Il DDPS deve tenere conto della preservazione delle superfici agricole utili, in particolare delle SAC. È necessario tenere conto dell'utilizzazione agricola durante l'intera durata di acquisizione di un immobile (smantellamento compreso).
Concezione degli impianti sportivi d'importanza nazionale (CISIN)	UFSP0	in attuazione	La CISIN è coordinata con le altre concezioni e i rimanenti piani settoriali della Confederazione. Per diverse ragioni (fra l'altro il consumo di superficie), la costruzione di impianti sportivi deve tenere conto degli interessi sportivi, ecologici ed economici.

*Legenda:* \*L'USTRA ha nel frattempo messo a concorso l'elaborazione della parte Infrastruttura Strade. Il decreto sulle strade nazionali del 1960 fissa i corridoi e i tracciati ad ampio raggio ed è ampiamente attuato.

*Fonte:* (per le prime tre colonne) ARE Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2014), Concezioni e piani settoriali secondo l'articolo 13 LPT. Stato: novembre 2014. Cfr. anche l'allegato al rapporto, parte D, n. 3.3.

Non è stato considerato il piano settoriale SAC, di competenza dell'ARE e in attuazione quale primo piano settoriale dal 1992.

## Adeguamenti alla prima e seconda tappa di revisione della LPT rilevanti per le SAC

### Adeguamenti alla prima tappa di revisione della LPT rilevanti per le SAC

Articolo	Spiegazioni
Art. 3 LPT Principi pianificatori	Per la prima volta è introdotta nella legge la nozione di SAC (cpv. 2 lett. a). Ora devono in particolare essere preservate le superfici per l'avvicendamento delle colture.
Art. 6 LPT Fondamenti	Nei fondamenti è ora necessario descrivere anche lo stato e lo sviluppo avvenuto delle superfici coltivate (cpv. 3 lett. c).
Art. 15 LPT Zone edificabili	L'elemento chiave della prima tappa di revisione della LPT è la limitazione delle zone edificabili al fabbisogno prevedibile nei prossimi 15 anni. Secondo il cpv. 3 le SAC devono essere mantenute e la natura e il paesaggio preservate. L'azzonamento di zone edificabili è ora possibile solo a condizione che venga evitato il frazionamento delle superfici coltivate. Occorre inoltre allestire direttive tecniche relative all'assegnazione di terreni a zona edificabile.
Art. 34 cpv. 3 LPT Diritto di ricorso UFAG*	Con questo articolo è stato introdotto per l'UFAG il diritto di presentare ricorso contro progetti che richiedono superfici per l'avvicendamento delle colture.
Art. 38a LPT Disposizioni transitorie	I Cantoni devono adattare i propri piani direttori ai requisiti entro cinque anni dall'entrata in vigore della modifica e durante tale periodo non è loro consentito aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili. Se entro la scadenza del termine il loro piano direttore non è stato approvato non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili.
Art. 30 OPT Garanzia delle superfici per l'avvicendamento delle colture	Secondo il nuovo capoverso 1 <sup>bis</sup> le SAC possono essere azionate soltanto se senza sfruttare tali zone non è possibile raggiungere un obiettivo del Cantone e se le superfici sfruttate sono impiegate in modo ottimale secondo lo stato attuale delle conoscenze. Nel capoverso 2 è inoltre stabilito a livello di ordinanza che i Cantoni debbano assicurare costantemente la quota dell'estensione totale minima delle superfici per l'avvicendamento delle colture loro attribuita.
Art. 46 OPT Comunicazioni dei Cantoni	Precisazione dell'obbligo di notifica dei Cantoni: i Cantoni devono notificare all'ARE le decisioni concernenti l'approvazione dei piani d'utilizzazione e le decisioni di ricorso delle istanze inferiori se riguardano SAC superiori a tre ha, nonché, durante la durata di validità delle disposizioni transitorie, tutti gli azionamenti nel caso in cui siano ampliate zone edificabili.

*Osservazioni:* \* inserito indirettamente in occasione della modifica della legge sull'agricoltura, in vigore dal 1° gennaio 2014.

*Fonte:* Allegato al rapporto, parte D, n. 4

## Sintesi degli adeguamenti secondo il progetto in consultazione della seconda tappa di revisione della LPT

Articolo	Spiegazioni
Art. 2 cpv. 3 Obbligo di pianificare	La Confederazione, i Cantoni e i Comuni identificano e considerano, in base al livello di pianificazione raggiunto, gli effetti delle proprie pianificazioni territoriali sull'ambiente, sull'economia e sulla società.
Art. 8c Contenuto del piano direttore nell'ambito dell'agricoltura, della foresta, della natura e del paesaggio, nonché dei pericoli naturali	Nel piano direttore sono designate sufficienti superfici coltivate idonee per l'agricoltura e le misure con cui garantire la conservazione delle SAC.
Art. 13a Designazione	La definizione delle SAC secondo l'OPT è integrata nella legge. Inoltre, ogni Cantone deve definire l'ubicazione, le caratteristiche e la qualità del suolo delle proprie SAC.
Art. 13b Protezione della situazione di fatto	Di principio è sancita una protezione della situazione di fatto per le SAC. Le condizioni più restrittive introdotte con la prima tappa e concernenti l'azzoneamento delle SAC conformemente all'art. 30 cpv. 1 <sup>bis</sup> LPT sono integrate nella legge.
Art. 13c Compensazione	Il progetto prevede l'obbligo assoluto di compensazione delle SAC. Il Consiglio federale disciplina le eccezioni nei casi di interesse pubblico preponderante. Esiste inoltre la possibilità di prescindere da una compensazione per edifici o impianti conformi alla zona agricola se, una volta venuto meno lo scopo dell'utilizzazione, le superfici possono essere riclassificate come SAC.
Art. 13d Estensione minima	L'estensione minima è fissata nella legge. Se non è garantito il mantenimento dell'estensione minima sono proposte due varianti: <ul style="list-style-type: none"> <li>– variante 1: è necessaria una compensazione delle SAC anche nel caso di progetti edilizi di interesse pubblico preponderante;</li> <li>– variante 2: se una compensazione non è possibile il Consiglio federale riduce l'estensione minima prescritta per le SAC a condizione che l'interesse nazionale del progetto sia preponderante rispetto all'interesse per le SAC.</li> </ul>

Fonte: Allegato al rapporto, parte D, n. 4

## **Impressum**

### **Realizzazione della valutazione**

Dr. phil. Felix Strebler, CPA (direzione di progetto da settembre 2014)

Christoph Bättig, CPA (direzione di progetto fino ad agosto 2014)

Andreas Tobler, CPA (collaborazione scientifica)

Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN (consulenza esterna)

### **Rapporto degli esperti esterni (parti C e D)**

Christof Rissi, Ecoplan, direzione di progetto

Felix Walter, Ecoplan, accompagnamento del progetto

Eric Zellweger, Evaluanda, accompagnamento del progetto

Thomas Bachmann, Ecoplan, collaboratore scientifico

Emilie Flamand, Evaluanda, collaboratrice scientifica

### **Ringraziamenti**

*Il CPA ringrazia i partner intervistati che con la loro disponibilità hanno reso possibili i colloqui. Un ringraziamento speciale vada inoltre ai collaboratori dell'ARE per la collaborazione e per aver messo a disposizione le informazioni necessarie nonché all'UST, in particolare ad Anton Beyeler, per aver fornito i dati e una prima lettura della parte A della valutazione. Il CPA ringrazia infine gli esperti esterni e Heidi Haag (VLP-ASPAN) per una prima lettura della parte B della valutazione.*

### **Contatto**

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

tel. +41 58 322 97 99; fax +41 58 322 96 63

e-mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

*Lingua originale del rapporto: tedesco*

