

**Valutazione dell'inventario federale dei paesaggi,
siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)**

**Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
all'intenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 14 maggio 2003

Sintesi

L'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP), entrato in vigore nel 1977, è un elemento chiave della protezione svizzera della natura e del paesaggio. Il suo scopo principale è di conservare intatti o di salvaguardare per quanto possibile i 162 oggetti inventariati. L'IFP, tuttavia, non è finalizzato a vietare qualsiasi intervento. E infatti possibile coniugare armoniosamente lo sviluppo delle zone protette con gli obiettivi specifici di protezione dei singoli oggetti.

Controllo dell'efficienza

Dal bilancio dell'efficienza dell'IFP (punto 1), risulta che finora non si è potuto raggiungere pienamente lo scopo principale dell'IFP ai sensi dell'articolo 6 LPN, per cui, sotto il profilo dell'efficienza, l'apprezzamento varia secondo l'oggetto e il tipo di intervento. Nell'insieme, si rileva che tra il 1979/85 e il 1992/97 la crescita percentuale delle superfici di insediamento all'interno degli oggetti dell'IFP è più o meno pari a quella registrata all'esterno. Una forte crescita delle superfici di insediamento si registra, in parte, anche in quegli oggetti dove le strutture tradizionali di insediamento figurano esplicitamente tra gli obiettivi di protezione dell'IFP.

La casistica della ditta Hintermann & Weber su 40 oggetti dell'IFP dimostra che negli anni Ottanta l'obiettivo di protezione secondo l'articolo 6 LPN non era stato raggiunto nei $\frac{3}{4}$ dei casi in esame. Le qualità paesaggistiche determinanti ai fini dell'iscrizione nell'inventario federale sono anzi state, talvolta, fortemente compromesse; in singoli casi gli autori constatano invece una rivalutazione dell'oggetto. Un parziale aggiornamento di questa casistica permette di seguire negli anni Novanta l'evoluzione delle tendenze risultate problematiche in base al primo rilevamento. In questo periodo, l'obiettivo di protezione secondo l'articolo 6 LPN non è stato raggiunto in appena $\frac{1}{3}$ dei casi, in funzione dei tipi di interventi osservati. In alcuni interventi, tuttavia, la tendenza al deterioramento è meno marcata rispetto al primo rilevamento e si evidenziano anche singoli casi di rivalutazione. Le modifiche del paesaggio dovute a costruzioni al di fuori degli insediamenti chiusi, il deterioramento diffuso come pure il regresso della frutticoltura sono apparsi assai problematici anche negli anni Novanta e non si rileva alcun mutamento della tendenza rispetto alla decade precedente. Il confronto con zone di riferimento indica che, nel caso di oggetti che hanno subito danni nel corso degli anni Novanta, lo sviluppo del paesaggio non diverge in maniera probante dall'evoluzione del paesaggio ordinario.

Analisi del programma dell'IFP

Sotto il profilo concettuale, il presente studio constata una contraddizione tra gli ambiziosi obiettivi di protezione dell'IFP e la modestia dello strumentario per concretizzarli (punto 2).

La più grave incongruenza del programma dell'IFP sta nel fatto che, pur sullo sfondo di una ripartizione federalistica delle competenze (articolo 78 Cost.), si

evincescarse scarsa chiarezza in materia dell'obbligatorietà nell'adempimento dei compiti cantonali e comunali, e ciò benché la maggior parte degli interventi si verifichi, per l'appunto, a questo livello. Di conseguenza le autorità locali considerano l'IFP una misura imposta da Berna, senza alcun coordinamento. L'accettazione dell'inventario da parte di Cantoni, Comuni e proprietari ne risente.

Non meno grave è la questione della scarsa chiarezza degli obiettivi di conservazione dei singoli oggetti dell'IFP. Le autorità di esecuzione si trovano a dover affrontare da sole il costoso e difficile compito di concretizzare tali obiettivi.

La decisione circa l'ammissibilità di un intervento è presa di caso in caso ed è difficile, perché gli interessi in gioco non di rado sono vari e contraddittori. Nonostante l'assistenza fornita dagli uffici specializzati (UFAFP, CFNP, servizi cantonali), questa delicata ponderazione degli interessi incombe all'autorità di approvazione.

Determinati piccoli interventi sono ammissibili senza che sia necessario un interesse nazionale preponderante; basta che l'interesse dell'intervento sia considerato superiore a quello della protezione. Ciò però comporta il rischio che la somma di tanti piccoli interventi in un oggetto dell'IFP arrechi, in fin dei conti, un danno all'oggetto stesso.

L'integrazione dell'IFP nelle politiche settoriali di incidenza territoriale della Confederazione non è ottimale. Solo di rado le basi giuridiche rinviano all'IFP e fanno difetto gli incentivi finanziari volti a orientare l'utilizzazione del suolo negli oggetti dell'IFP più nettamente verso gli obiettivi dell'inventario. L'attuazione dell'IFP è frammentaria: le decisioni di rilievo sono prese da uffici diversi, in parte integrati in Dipartimenti diversi, senza che sia previsto alcun coordinamento istituzionalizzato.

Interconnessione tra IFP e pianificazione del territorio

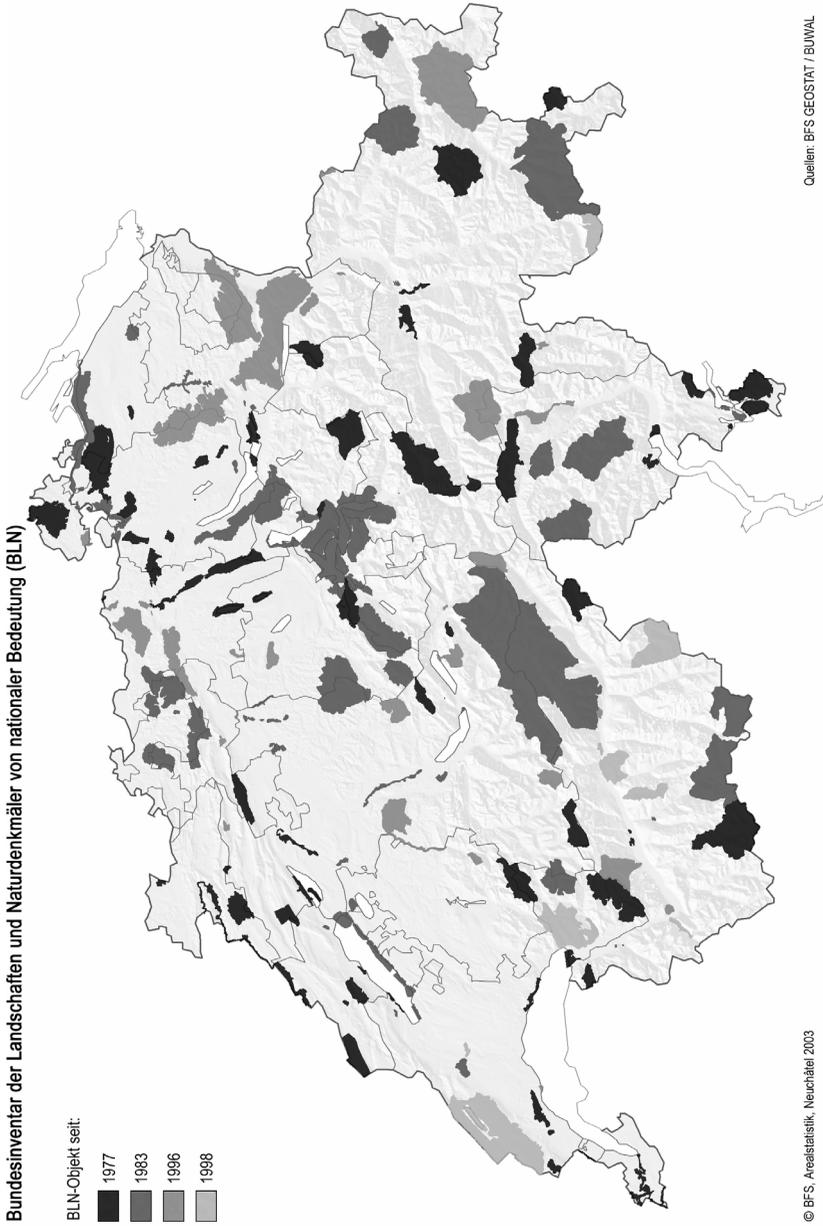
Quali oggetti d'importanza nazionale, quelli dell'IFP rientrano implicitamente nel campo d'applicazione della legislazione sulla pianificazione del territorio e godono, teoricamente, di una certa protezione in ragione dello strumentario di cui essa dispone. In pratica, tuttavia, ciò continua a dipendere dalla volontà dei Cantoni e dei Comuni, che hanno un ampio margine discrezionale allorché si tratta di decidere, nell'ambito dell'esecuzione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), fino a che punto tenere conto delle preoccupazioni dell'IFP. La latitudine della protezione varia quindi da Cantone a Cantone o addirittura da Comune a Comune. Per giunta, Cantoni e Comuni non sono tenuti a indicare come zona di protezione l'intera superficie degli oggetti dell'IFP, bensì sono liberi di dichiarare protetti solo i principali elementi del paesaggio; si può così giungere a stabilire diversi gradi di protezione all'interno di un unico e medesimo oggetto. Questi fattori, aggiunti a certe incongruenze della LPT, impediscono che il suo potenziale sia pienamente sfruttato per l'attuazione degli obiettivi di protezione dell'IFP.

Attuazione dell'IFP nell'adempimento dei compiti della Confederazione

L'OPCA ha infine analizzato il bilancio negativo dell'IFP dal punto di vista della sua attuazione nell'adempimento dei compiti della Confederazione (punto 3). Le procedure esaminate si riferiscono al periodo 2000–2002; nel 90 per cento dei casi tali procedure sono state svolte in maniera completa e formalmente corretta. Le perizie della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) che negli anni Novanta presentavano considerevoli carenze, adempiono oggi le esigenze legali. Sono complete e le conclusioni sono chiare e logiche. Rispetto agli anni Novanta è aumentato anche l'influsso delle perizie della CFNP e dei servizi cantonali sulle decisioni delle autorità di approvazione. Nella maggior parte dei casi la qualità delle decisioni delle autorità di approvazione è soddisfacente. Tuttavia, nel 40 per cento dei casi esaminati, le decisioni non sembrano idonee a garantire che sia conservato intatto il valore paesaggistico degli oggetti dell'IFP, qualora i progetti approvati venissero realizzati. Su questo punto il risultato è insoddisfacente.

I miglioramenti constatati nelle procedure di approvazione della Confederazione costituiscono, nell'insieme, un segnale incoraggiante ma non controbilanciano i risultati critici del controllo dell'efficienza dell'IFP, poiché la maggior parte degli interventi negli oggetti dell'IFP avviene a livello decentralizzato e sfugge a un controllo diretto delle autorità federali.

Figura 1



Nei capitoli successivi sono illustrate le cause profonde degli effetti dell'IFP. I punti chiave dell'analisi sono, da un lato, il programma politico e dall'altro la concretizzazione della politica di protezione.

Il punto 2 esamina la struttura concettuale dell'IFP, verificando, in particolare, la coerenza dei singoli elementi del programma dell'IFP nell'ambito della LPN. Tratta altresì l'aspetto delle disposizioni dell'IFP a carattere trasversale nel contesto di un'analisi sulla posizione dell'IFP nelle basi giuridiche di altre politiche settoriali di incidenza territoriale. Infine l'OPCA studia il ruolo della pianificazione del territorio, trattandosi di una politica federale di particolare rilievo per l'attuazione dell'IFP nei settori di competenza di Cantoni e Comuni.

Il punto 3 è dedicato all'attuazione delle disposizioni dell'IFP nelle procedure amministrative interne ad esso relative nell'adempimento dei compiti federali. Mentre i capitoli precedenti trattano l'attuazione dell'IFP a livello federale, cantonale e comunale, il punto 3 verte unicamente sull'esecuzione dell'IFP nell'ambito dell'adempimento dei compiti federali. Questa suddivisione è dovuta al fatto che, per mancanza di mezzi, l'OPCA si è dovuta basare su uno studio già esistente.

1 Controllo dell'efficienza dell'IFP

1.1 Tematica

Questo capitolo deve rispondere alla questione del raggiungimento dell'obiettivo principale di protezione dell'IFP come formulato nella LPN. L'articolo 6 capoverso 1 LPN dispone che l'obiettivo dell'IFP è di conservare intatti ma, in ogni caso, di salvaguardare per quanto possibile⁵, gli oggetti inventariati secondo le condizioni stabilite in base alle loro caratteristiche specifiche. Nel commento ufficiale all'IFP (DFI 1977) gli oggetti inventariati sono i più pregiati paesaggi svizzeri. In considerazione della forte pressione esercitata per l'utilizzazione di paesaggi prossimi allo stato naturale, con l'inventario la Confederazione intende contribuire in maniera determinante alla protezione e alla cura della varietà paesaggistica della Svizzera. Secondo il commento dell'Amministrazione, la delimitazione dell'IFP costituisce un passo importante verso la concretizzazione di una piena protezione del paesaggio, il cui l'obiettivo è la salvaguardia degli oggetti meritevoli di protezione.

⁵ Una deroga al principio di base secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto può essere presa in considerazione soltanto se si può invocare un interesse equivalente o maggiore, parimenti d'importanza nazionale. In questo caso si procede a una ponderazione degli interessi di protezione e di utilizzazione nella quale, per legge, la priorità è conferita all'interesse della conservazione intatta e l'onere della prova è attribuito all'interesse dell'utilizzazione. Quest'ultimo deve essere un compito della Confederazione di pari importanza; anche quando il motivo dell'intervento (per es. un sufficiente approvvigionamento energetico) è sostanzialmente di importanza nazionale ciò non significa che, nelle singole fattispecie, anche il progetto di intervento sia necessariamente considerato di importanza nazionale. (Leimbacher in Keller et al. 1997: pag. 214 seg.).

Nel controllo dell'efficienza dell'IFP si devono affrontare diverse sfide a carattere metodologico.⁶ L'inventario elenca 162 oggetti fortemente diversi fra loro per natura e dimensioni. L'obiettivo principale di conservare intatti gli oggetti non significa che qualsiasi intervento è vietato bensì che gli eventuali interventi non devono recare danno alle caratteristiche di ciascun oggetto né diminuire la portata della protezione garantitagli. Questi elementi sono spesso alquanto vaghi, il che complica la definizione di indicatori di efficienza. Inoltre non esiste un semplice rapporto di causalità tra le «misure» dell'IFP e l'evoluzione del paesaggio nell'oggetto protetto, poiché quest'ultima, indipendentemente dallo statuto dell'IFP, è influenzata da altri fattori, quali, in particolari, pressioni legate a considerazioni geografiche o economiche per l'utilizzazione di una regione.

Dato il contesto, l'approccio scelto è quello di un'analisi di tipo longitudinale: lo sviluppo degli oggetti dell'IFP è seguito su un arco temporale piuttosto lungo. Si esaminano le trasformazioni subite dagli aspetti caratteristici degli oggetti inventariati dall'entrata in vigore dell'IFP alla fine degli anni Settanta. Per ottenere informazioni sugli effetti dell'IFP sotto il profilo della protezione questo confronto «prima – dopo» è completato da un'analisi trasversale. Si confrontano cioè le trasformazioni del paesaggio negli oggetti dell'IFP con quelle osservate nelle cosiddette zone di riferimento, che non godono della protezione dell'IFP.

Lo stato e le trasformazioni dei valori paesaggistici negli oggetti dell'IFP sono definiti con diversi metodi. Il presente studio è basato, in particolare, sull'analisi di carte nazionali, riprese aerofotogrammetriche e di specifiche statistiche sull'utilizzazione del suolo. Poiché dalle analisi cartografiche non sempre appare un determinato effetto di protezione dell'IFP, si è ricorso anche a pareri peritali. Grazie a questa metodologia «triangolare» si dovrebbero compensare i punti deboli dei diversi approcci e combinare quelli forti. Naturalmente, il presente esame tiene conto anche dei risultati di lavori preliminari già esistenti – e talvolta assai completi – sull'IFP.

Per la valutazione delle modifiche del paesaggio rilevate negli oggetti dell'IFP, vengono impiegati in questo studio tre diversi criteri. In primo luogo un confronto tra lo stato auspicato e lo stato effettivo, in cui lo stato auspicato corrisponde agli obiettivi di protezione generali e concreti dell'IFP come descritti, tra l'altro, nel commento ufficiale all'inventario. Per gli oggetti selezionati ai fini della casistica si sono resi operativi, in base ad altre fonti, obiettivi di protezione specifici⁷. Questi obiettivi sono i criteri in base ai quali sono valutati lo stato effettivo e le trasformazioni degli oggetti dell'IFP. A titolo complementare, le modifiche negli oggetti dell'IFP sono valutate in base alle forme di minaccia designate come problematiche nel commento all'inventario e sono messe in relazione con la tendenza dello sviluppo del paesaggio in zone di confronto non comprese nell'IFP.

Il presente controllo dell'efficienza dell'IFP non fa distinzione tra gli interventi verificatisi nell'adempimento dei compiti della Confederazione e quelli risultanti da attività cantonali e comunali. Una simile distinzione occasionerebbe un impegno sproporzionato e oggettivamente non merita la nostra attenzione nell'ambito di un

⁶ Alcuni di questi problemi sono insiti già nel disegno politico dell'IFP e saranno trattati in maniera più approfondita nei punti 2 e 3.

⁷ Questo approccio è stato applicato a obiettivi protezione selezionati con l'ausilio di una commissione di esperti indipendente, che aveva a suo tempo assistito il primo rilevamento dei casi di studio da parte di Hintermann & Weber (cfr. in proposito punto 1.4.1. come pure Hintermann & Weber: 1993, pag. 18).

controllo dell'efficienza dell'IFP, poiché il commento ufficiale, con un riferimento al federalismo in materia della protezione della natura e del paesaggio, indica esplicitamente una corresponsabilità cantonale e comunale nella salvaguardia degli oggetti dell'inventario⁸. Alla questione del carattere giuridico vincolante dell'IFP e della sua influenza su Cantoni e i Comuni nel senso dei suoi obiettivi, si risponderà nel punto 2, nell'ambito dell'analisi del programma.

Il capitolo è così articolato: in un primo tempo l'utilizzazione del suolo negli oggetti dell'IFP è comparata a quella nelle zone di riferimento sulla base della statistica della superficie svizzera, tenendo conto di un interrogativo prioritario, e cioè quello di accertare se la tipologia delle utilizzazioni del suolo rilevanti dal punto di vista del paesaggio differisce all'interno e all'esterno dell'IFP (cfr. punto 1.3). La statistica della superficie svizzera offre tuttavia solo una visione d'insieme alquanto approssimativa; perciò, in un secondo tempo, sono esaminati più dettagliatamente i singoli oggetti e sono riassunti i risultati della casistica preesistente su determinati oggetti dell'IFP, fra i quali meritano una menzione particolare gli esaurienti lavori prodotti da Hintermann & Weber su incarico dell'UFAPP⁹ (cfr. punto 1.4.1). Per finire, sono presentati i risultati di un aggiornamento parziale di tale casistica, effettuato dalla stessa Hintermann & Weber su mandato dell'OPCA per il periodo degli anni Novanta (cfr. punto 1.4.2 e 1.4.3)¹⁰.

1.3 Valutazione della statistica della superficie svizzera

1.3.1 Situazione iniziale e approccio

In quanto inventario degli oggetti meritevoli di protezione, l'IFP è fondato sull'esigenza che, per quanto concerne le utilizzazioni potenzialmente problematiche – come nuove costruzioni e infrastrutture industriali o dei trasporti – lo sviluppo del paesaggio negli oggetti inventariati diverga positivamente da quello nelle zone di confronto. Partendo da questo presupposto, la statistica della superficie svizzera è impiegata qui appresso ai fini di un confronto statistico dell'utilizzazione del suolo in tutte le superfici dell'IFP con il tipo di utilizzazione di tutte le altre superfici non protette dall'IFP («superfici di riferimento o di controllo»)¹¹, la questione principale essendo di stabilire se le superfici dell'IFP si distinguono visibilmente dalle altre superfici e, eventualmente, quale evoluzione si è registrata nelle ultime due decadi sotto questo profilo.

⁸ DFI: 1977, pag. 8; Leimbacher: 2000, pag. 19 segg.; Leimbacher in Keller et al.: 1997, pag. 218 segg.

⁹ Hintermann & Weber: 1993.

¹⁰ Hintermann & Weber 2003a.

¹¹ In quanto segue viene fatta unicamente la distinzione tra superfici protette dall'IFP e superfici non protette. Appartengono quindi al secondo gruppo anche paesaggi che non hanno lo statuto di oggetti dell'IFP ma che possono godere, eventualmente, di protezione ad altro titolo, per esempio i biotopi d'importanza nazionale ai sensi dell'articolo 18a LPN o le zone di protezione cantonali. La frammentazione che ne deriva ci appare tollerabile, perché molte di queste zone di protezione supplementari si sovrappongono comunque ai perimetri dell'IFP e perché gli oggetti che si trovano al di fuori delle zone dell'IFP costituiscono una proporzione insignificante rispetto alla superficie nazionale.

La statistica della superficie svizzera è un sistema di osservazione territoriale completo, basato su riprese aerofotogrammetriche¹². L'utilizzazione del suolo di tutta la Svizzera è stata rilevata in oltre 4 milioni di punti di campionamento e suddivisa in 74 possibili categorie. Un primo rilevamento è stato effettuato per il periodo 1979/85, un secondo per il 1992/97¹³. La statistica della superficie svizzera consente quindi di confrontare il tipo di utilizzazione del suolo in determinati perimetri e di osservare l'evoluzione dell'utilizzazione a circa 12 anni di distanza nei due punti di rilevamento. Per motivi di chiarezza, ci limitiamo alle seguenti principali categorie di utilizzazione:

- Boschi e boschetti: superfici coperte di alberi boschivi e formazioni arbustive;
- superfici agricole utili: colture agricole ripartite tra superfici insediative permanenti («regioni di pianura»), pascoli sovrastanti (Arco alpino e Giura) e maggese e pascoli di montagna («alpeggi»);
- acque: laghi, stagni, fiumi, ruscelli, canali;
- superfici improduttive varie: vegetazione improduttiva come pure superfici naturalmente prive di vegetazione come le zone rocciose, sabbiose, pietrose, i ghiacciai e i nevai;
- superfici insediative: tutte le superfici caratterizzate dalla predominanza di attività lavorative, abitazioni, trasporti, spazi ricreativi.

Essendo quest'ultima categoria di particolare importanza per la tematica che ci interessa, l'abbiamo ripartita nelle sottoclassi qui appresso:

- terreni edificati: edifici abitativi, costruzioni agricole, edifici pubblici come pure edifici ad uso misto, compreso il terreno circostante;
- impianti per il tempo libero e spazi verdi: impianti sportivi, campi da golf, camping, cimiteri, parchi pubblici;
- terreni industriali: edifici ad uso industriale o commerciale, compreso il terreno circostante come le aree di deposito;
- trasporti: strade, ferrovie e aeroporti;
- superfici insediative straordinarie: attrezzature di servizio e di smaltimento, zone di scarico, cantieri e rovine.

Su incarico dell'OPCA, la Sezione utilizzazione del suolo dell'UST ha comparato l'insieme dei dati relativi all'utilizzazione del suolo di tutti gli oggetti dell'IFP con quelli di tutte le regioni di riferimento per il periodo 1992/97; inoltre l'UST ha analizzato l'evoluzione delle categorie di utilizzazione pertinenti in seno agli oggetti dell'IFP e fuori dal primo rilevamento della statistica della superficie svizzera fino al periodo 1979/85.

¹² Ulteriori informazioni sulla statistica della superficie svizzera sono disponibili al seguente indirizzo Internet: www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber02/asch/dframe1.htm; cfr. anche UST, 2001.

¹³ L'intervallo di diversi anni tra le due fasi di rilevamento riflette l'avvicendamento dei voli fotogrammetrici effettuati dalla topografia nazionale, che avvengono da ovest a est. Nel secondo rilevamento, per esempio, le riprese della regione di Ginevra illustrano lo stato del 1992, mentre quelle del Cantone del Grigioni, sorvolato per ultimo, si riferiscono all'utilizzazione del suolo nel 1997.

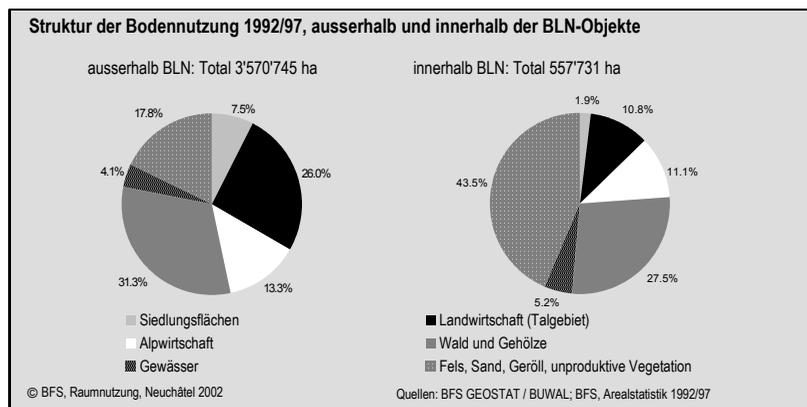
1.3.2 Analisi della statistica della superficie

Attualmente, gli oggetti dell'IFP occupano una superficie di 780 670 ha, che corrisponde al 19 per cento della superficie complessiva del territorio nazionale. Nella regione alpina la percentuale si eleva al 22.9, nel Giura al 19.8 e nell'altopiano al 9.3¹⁴. Poiché l'inventario è stato ampliato a più riprese dal 1977, gli oggetti inclusi solo nel 1996 e nel 1998 sono stati tralasciati dall'analisi dato che le misure non avevano avuto il tempo di produrre alcun effetto. La valutazione si riferisce dunque agli oggetti registrati nel 1977 e nel 1983.

La figura 2 mostra la struttura dell'utilizzazione del suolo all'interno ed all'esterno delle zone dell'IFP nel periodo 1992/97. A paragone con le zone di riferimento, le regioni dell'IFP sono caratterizzate da una quota chiaramente più elevata di superfici improduttive ed una un po' più elevata di bacini idrici. Le parti destinate all'utilizzazione agricola (i.c. quella alpina), agli insediamenti ed alle aree boschive, invece, all'interno delle zone dell'IFP sono più ridotte di quelle situate al loro esterno¹⁵.

Struttura dell'utilizzazione del suolo

Figura 2



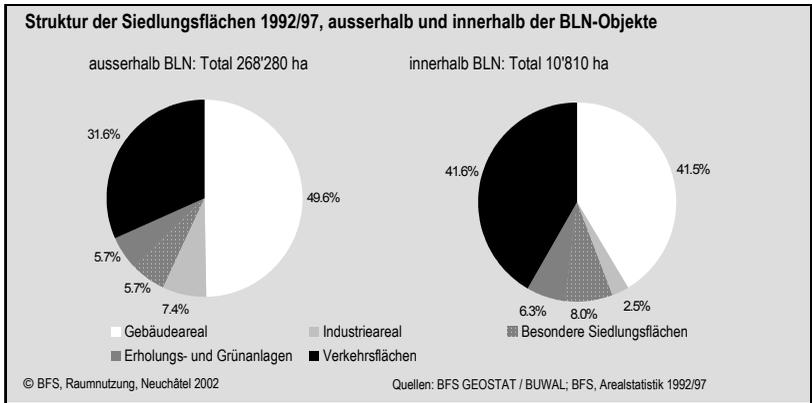
La figura n. 3 mostra una ripartizione delle aree di insediamento all'interno ed all'esterno delle zone dell'IFP.

¹⁴ Fonte: UST 2003, calcolo in base all'OPCA.

¹⁵ Solo il 5 % di tutte le zone di insediamento della Svizzera si trova all'interno di oggetti dell'IFP.

Struttura delle aree di insediamento

Figura 3



A confronto delle regioni di controllo, gli insediamenti nelle zone dell'IFP sono caratterizzati nel complesso da zone abitative ed industriali meno estese e dalla dimensione maggiore di aree destinate alle vie di comunicazione, a scopi ricreativi, a impianti naturali e a superfici di insediamento particolari.

Nelle figure 2 e 3, le istantanee degli anni Novanta mostrano in parte differenze notevoli tra la struttura dell'utilizzazione del suolo negli oggetti dell'IFP a paragone con quella degli oggetti di riferimento, che tuttavia non sono chiaramente interpretabili sullo sfondo della nostra questione, poiché possono essere imputate in ampia parte a fattori topografici e di economia geografica. La relativa abbondanza di superfici non produttive risp. la scarsità di superfici agricole o di insediamento nelle zone dell'IFP si spiega non tanto per il fatto che sono inserite nell'inventario, bensì perché una gran parte delle zone dell'IFP sono situate nell'arco alpino a quote elevate, dove gli insediamenti o la lavorazione del terreno sono possibili solo in maniera limitata o non lo sono affatto¹⁶. Anche il maggior numero di superfici destinate al traffico negli oggetti inventariati può essere spiegato con il fatto che molti di questi si trovano su un terreno topograficamente difficile, con piccoli insediamenti decentralizzati e che perciò hanno bisogno di maggiori infrastrutture di accesso. Inoltre, le istantanee delle figure 1 e 2 non tengono conto del fatto che molti oggetti dell'IFP erano molto danneggiati quando sono stati messi sotto protezione. Questa situazione di partenza sfavorevole di singoli oggetti però non dovrebbe essere considerata nel paragone tra le regioni dell'IFP e quelle di riferimento.

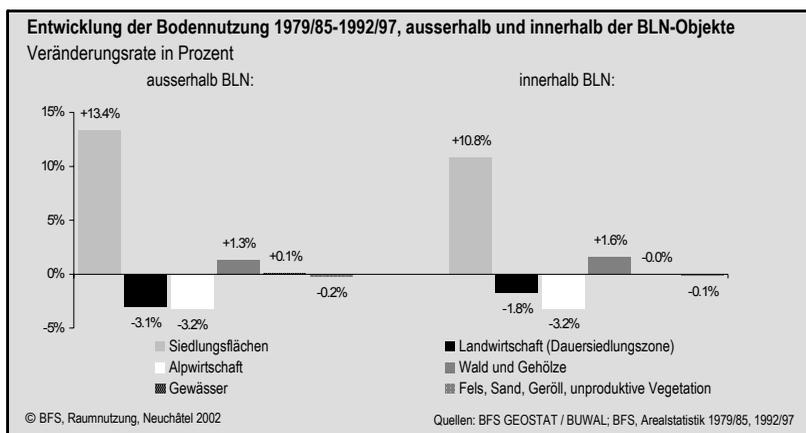
Al fine di escludere questa situazione di partenza e di disegnare più chiaramente le trasformazioni del paesaggio tanto all'interno quanto all'esterno delle zone dell'IFP nel periodo preso in considerazione dall'analisi, cioè gli anni Ottanta e Novanta, tracciamo un confronto tra i cambiamenti intervenuti nelle forme di utilizzazione

¹⁶ Il 76 % della superficie complessiva di tutti gli oggetti dell'IFP si trova nell'arco alpino. Ai livelli meno produttivi tra i 2601 ed i 4634 metri s.l.m. gli oggetti dell'IFP ricoprono circa il 43,1 % di superficie, mentre la quota tra i 193 ed i 600 metri s.l.m. sfruttata in modo intensivo raggiunge solo il 10,7 % della superficie complessiva (fonte: UST 2003, calcoli su incarico dell'OPCA).

all'interno ed all'esterno delle zone dell'IFP nel periodo tra il 1979/85 fino al 1992/97.

Sviluppo dell'utilizzazione del suolo

Figura 4



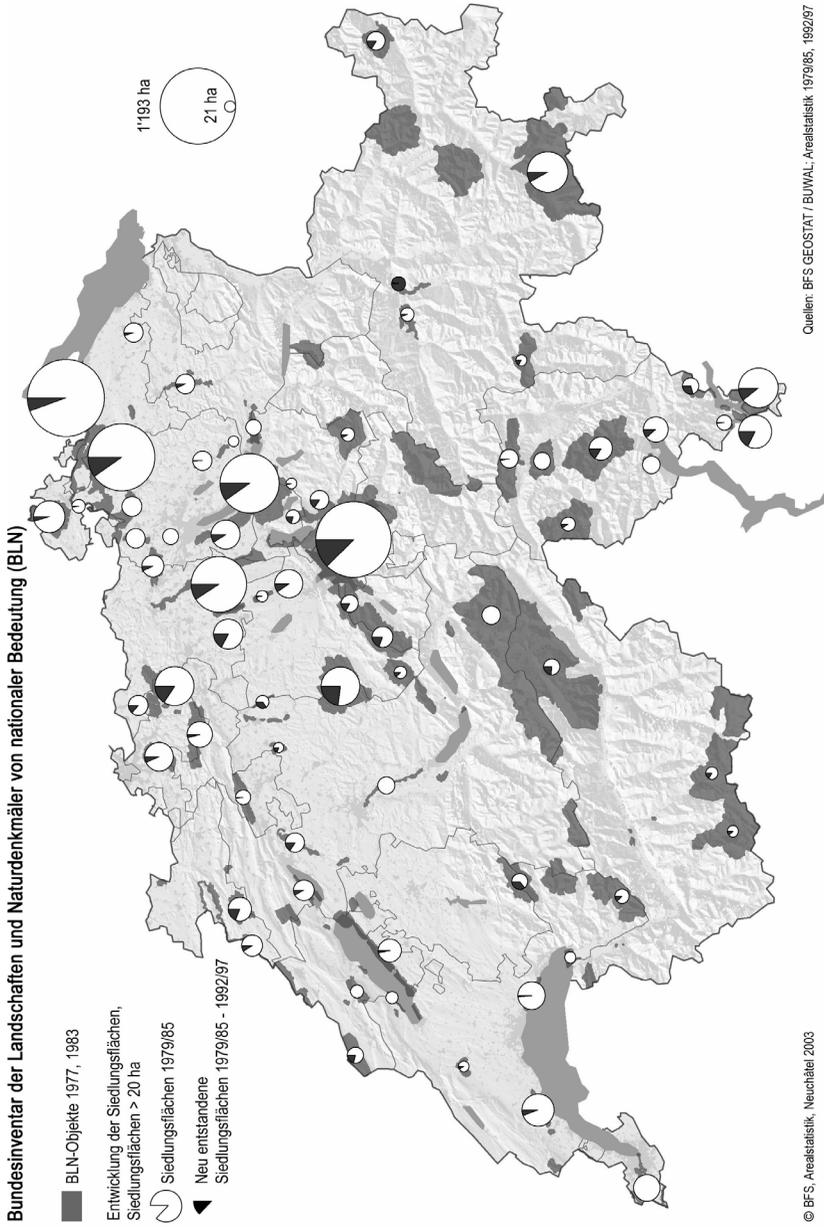
La figura 4 mostra in percentuale le trasformazioni dell'utilizzazione del suolo nell'intervallo di tempo tra i due rilevamenti della statistica della superficie: nella zona di insediamento permanente delle regioni dell'IFP l'agricoltura è stata frenata in misura minore di quanto successo nelle zone di riferimento, l'economia alpina invece è diminuita di un buon 3 per cento in ambedue i casi. Per quel che riguarda il bosco, si può constatare una lieve crescita sia all'interno che all'esterno delle zone dell'IFP, per quel che riguarda i bacini idrici e le altre superfici improduttive non si registrano cambiamenti, né nelle zone dell'IFP, né in quelle di controllo. In ambedue i casi, si constata invece un deciso aumento degli insediamenti. Il fatto che la popolazione nel periodo preso in considerazione sia aumentata del 9 % non può spiegare in maniera soddisfacente questa tendenza: piuttosto, bisogna tener conto del fatto che la richiesta di superficie pro capite è aumentata notevolmente nonostante il periodo di recessione durato vari anni (UST 2001, pag. 14). Colpisce il fatto che il tasso di crescita del 10,8 per cento delle superfici di insediamento all'interno delle zone dell'IFP segue di soli pochi punti percentuale la crescita degli insediamenti al di fuori delle zone dell'IFP.

La dinamica della crescita degli insediamenti tuttavia è molto diversa da regione a regione. La figura 5 mostra il tasso di crescita delle superfici tra il 1979/85 e 1992/97¹⁷ per gli oggetti con una superficie di insediamento > 20 ha.

¹⁷ A causa di effetti di distorsione statistici del tasso di trasformazione in oggetti molto piccoli, nella grafica sono state tralasciate le superfici di insediamento <20ha. Effetti di distorsione possono presentarsi anche nell'analisi di singoli oggetti >20ha, poiché ad un 1 ha di terreno corrisponde solo un punto di campionamento.

IFP: Sviluppo delle superfici di insediamento (> 20 ha) 1979/85–1992/97

Figura 5

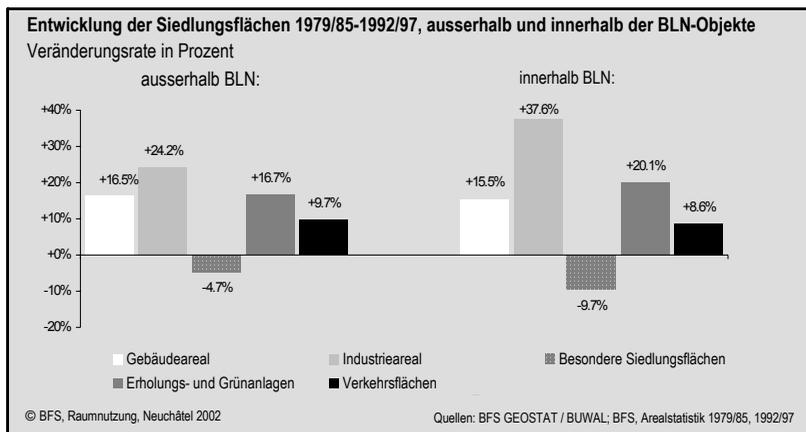


Mentre ad esempio le superfici di insediamento negli oggetti dell'IFP 1004 (Creux du Van/gorges de L'Areuse, 1203, sponda sinistra del lago di Neuchâtel) o 1410 (Irchel) registrano una crescita zero, nell'oggetto 1005 (Vallée de la Brévine) sono cresciute del 26.8 per cento (+ 11 ha) e nell'oggetto 1804 (Monte San Giorgio) del 21,5 per cento (+ 39 ha).

La figura 6 mostra una ripartizione dello sviluppo nazionale delle singole categorie di superfici di insediamento.

Sviluppo delle superfici di insediamento

Figura 6



Le superfici di insediamento particolari sono diminuite tanto all'interno quanto all'esterno degli oggetti dell'IFP, ma soprattutto all'interno. Tutte le altre categorie di insediamento registrano tanto all'interno quanto all'esterno della zona dell'IFP una crescita in parte notevole. La crescita in percentuale delle aree edificate ed adibite a vie di collegamento è risultata solo scarsamente inferiore di quella al di fuori degli oggetti. All'interno, le superfici destinate ad aree di svago e spazi verdi sono aumentate addirittura più che all'esterno. Un esempio chiaro è offerto dall'oggetto n. 1911 (Tomalandschaft bei Domat/Ems), senza insediamenti al momento dell'entrata in vigore dell'IFP, ma dove nel frattempo è stato spianato un campo da golf di 38 ha che ingloba più di un terzo della superficie complessiva dell'oggetto dell'IFP. Degno di nota è anche il fatto che la zona industriale all'interno dell'IFP nel periodo preso in considerazione registra, con il 37,6 per cento, un maggiore tasso di crescita (1,5 volte) della zona industriale nelle superfici di riferimento senza la designazione di IFP.

Anche nello sviluppo delle singole categorie di insediamento all'interno degli oggetti dell'IFP si possono constatare notevoli differenze regionali, come mostra la figura n. 7 sullo sviluppo delle zone adibite al trasporto¹⁸. Ad esempio, gli oggetti dell'IFP 1811 (Arbostora-Morcote), 1902 (Ruinaulta) o 1713 (Diablerets-Vallon de Nant-Derborance) registrano nel periodo preso in esame una crescita zero, mentre la zona 1302 (Alte Aare/Alte Zihl) registra un aumento del 34,6 per cento (+ 9 ha) e

¹⁸ Per ragioni statistiche, la figura comprende solo oggetti con > 5 ha di superficie.

l'oggetto 1809 (Campulungo-Campo Tencia-Piumogna) dello 69,2 percento (+ 9 ha).

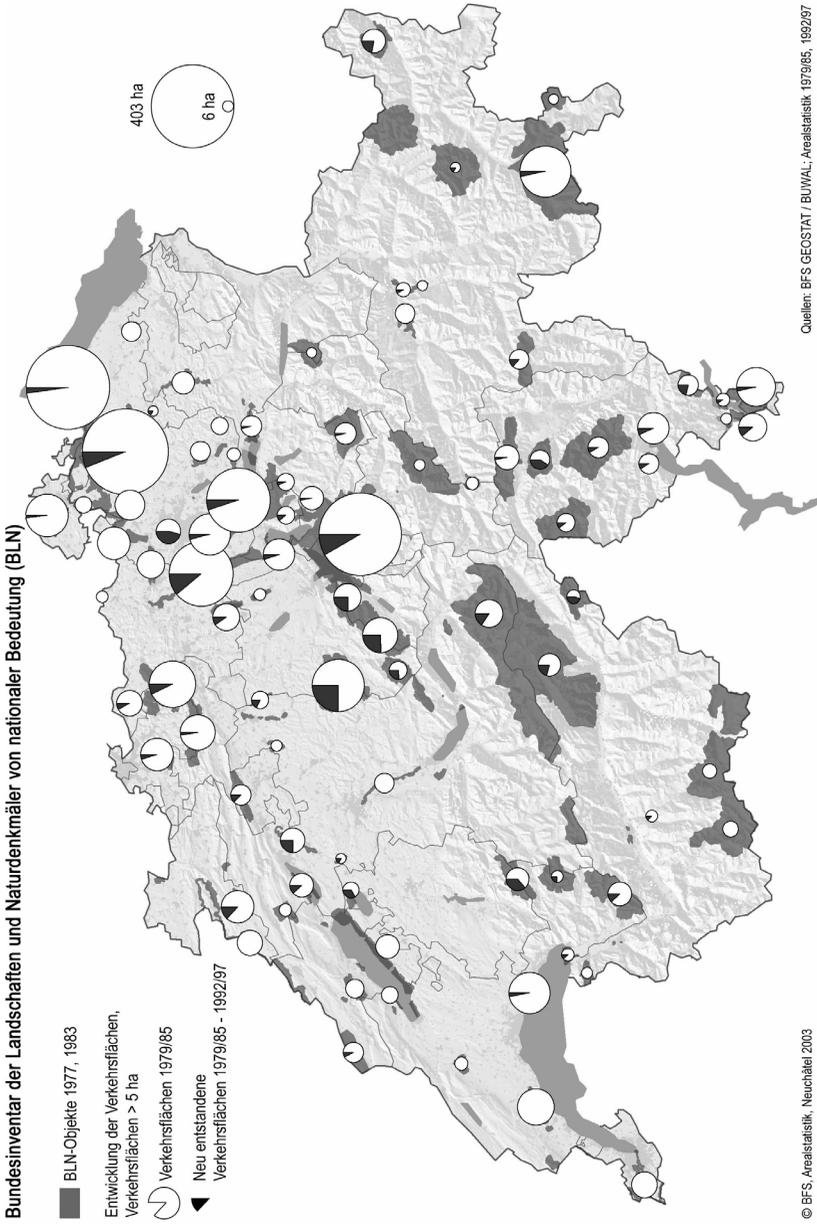
Le differenze regionali sono chiare anche per la crescita delle zone industriali negli oggetti dell'IFP: mentre questa categoria di utilizzazione negli oggetti 1412 (Rheinfall) o 1306 (Albiskette-Reppischtal) non è aumentata nel periodo preso in considerazione, la zona industriale dell'oggetto 1305 (Reusslandschaft) è aumentata del 39,3 percento (+ 11 ha) e del 28,1 percento (+ 9 ha) nell'oggetto 1411 (Untersee-Hochrhein).

La dinamica della crescita delle aree di insediamento negli oggetti dell'IFP mostra dunque grandi differenze dovute agli oggetti stessi. A prima vista non è possibile riscontrarvi un chiaro modello regionale¹⁹. Resta da constatare che la forte crescita delle superfici industriali, adibite al trasporto o a scopi ricreativi di molti oggetti dell'IFP non si limita solo a regioni periferiche che dispongono di una debole struttura e denotano perciò la necessità di misure infrastrutturali, ma anche in oggetti situati sull'altopiano urbanizzato, che già prima dell'entrata in vigore dell'inventario presentano una fitta rete di infrastrutture e per le quali, stando al commento, i danni esistenti al paesaggio avrebbero dovuto essere rimossi per quanto possibile ai sensi degli obiettivi dell'inventario (DFI 1977, pag.19).

¹⁹ L'analisi non prevedeva un calcolo statistico dei nessi tra la dinamica dell'insediamento e la situazione regionale di oggetti dell'IFP.

IFP, sviluppo delle superfici adibite a trasporto > 5 ha 1979/85–1992/97

Figura 7



1.3.3

Risultati dell'analisi della statistica della superficie

Le categorie di utilizzazione relativamente approssimative della statistica della superficie non permettono di analizzare l'applicazione degli obiettivi di protezione individuali dei singoli oggetti dell'IFP; ciononostante, in base al confronto con la struttura dell'utilizzazione del suolo, è possibile formulare i seguenti risultati provvisori all'interno ed all'esterno degli oggetti dell'IFP:

Come riportato nell'introduzione, l'IFP non vieta ogni intervento nei paesaggi protetti, ma postula la conservazione dell'oggetto nello stato in cui è degno di protezione e la prosecuzione di uno sfruttamento adeguato a questa condizione. La situazione dell'oggetto, considerato nel suo insieme dal punto di vista della protezione della natura e del paesaggio, non deve essere peggiorata (DFI 1977, pag. 28).

Anche se lo sviluppo dei singoli oggetti si presenta molto differenziato, la statistica delle superfici riguardante le aree dell'IFP prova comunque una crescita massiccia delle superfici edificate, industriali, destinate al traffico o a scopi ricreativi nel periodo relativamente breve dal 1979/85 al 1992/97 contraddistinto per di più da tendenze di recessione. Il tasso di crescita di queste categorie di utilizzazione è elevato quasi quanto quello delle regioni di riferimento senza la protezione prevista dall'IFP, anzi, in alcuni casi addirittura lo supera. È vero che gli interventi concreti sugli oggetti dell'IFP devono essere giudicati in maniera differenziata sullo sfondo degli obiettivi di protezione individuali (cfr. in merito il punto 1.4), tuttavia bisogna constatare che, secondo il commento, gli impianti industriali, le infrastrutture per il trasporto, le nuove delimitazioni per edifici e impianti destinati a scopi ricreativi rappresentano altrettanti pericoli per gli oggetti dell'IFP ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettera c LPN (DFI 1977, pag. 24–26)²⁰. La statistica della superficie registra inoltre una notevole crescita degli insediamenti anche in oggetti dell'IFP finora poco contaminati o in paesaggi culturali caratterizzati dai tradizionali insediamenti sparsi²¹, ragione determinante della protezione dell'oggetto, come illustrano gli esempi seguenti, cui se ne potrebbero aggiungere diversi altri:

- nell'oggetto 1804 (Monte San Giorgio) la ragione precipua della protezione sono tra l'altro il paesaggio naturale e le caratteristiche dei villaggi ticinesi. Nel periodo in esame è stata registrata una crescita dell'area edificata del 16,1 per cento (cioè + 20 ha): le analisi cartografiche complementari dell'UST hanno rivelato che sono state costruite soprattutto case unifamiliari. Le superfici particolari di insediamento sono aumentate nello stesso periodo e nello stesso oggetto del 143 per cento (cioè + 10 ha).
- La riva sinistra del lago di Zugo (oggetto 1309), il cui paesaggio secondo il commento IFP è nel complesso inalterato, ha registrato una crescita della superficie edificata del 23,6 per cento (cioè + 17 ha), cioè in percentuale nettamente superiore al valore medio nazionale che si situa sul 16,5 per cento. Secondo le analisi complementari dell'UST, l'aumento della superficie edificata è dovuta anche in questo caso per più dei $\frac{3}{4}$ alla costruzione di nuove case mono e bifamiliari.

²⁰ Anche Hintermann & Weber menzionano forme di minaccia analoghe per oggetti dell'IFP: 1993, pag. IX s.

²¹ I paesaggi naturali sono oggetti la cui importanza nazionale risiede nella morfologia del terreno, l'idrografia ed il tipo di vegetazione o in maniera generale nella conservazione intatta. Invece, per paesaggio culturale si intende un paesaggio modellato dall'uomo con il passar del tempo.

- Per quanto riguarda l'oggetto 1311 (Napfbergland), i commenti IFP ne apprezzano il paesaggio culturale con poche vie di comunicazione, caratterizzato da fattorie isolate, degno di essere protetto. La statistica della superficie invece mostra che la superficie edificata è aumentata del 14,4 per cento (+ 15 ha) nel periodo preso in esame, le superfici destinate alle vie di comunicazione del 33,1 per cento (+ 39 ha) e le superfici per infrastrutture speciali del 233,3 per cento (+ 14 ha)²².
- Per quel che concerne l'oggetto 1008 (Franches-Montagnes), che secondo i commenti IFP è un altopiano unico in Svizzera, composto da tipici pascoli ed un'interessante struttura boschiva con prati e torbiere, nel periodo preso in considerazione la superficie dedicata agli edifici è aumentata del 25 per cento (+ 8 ha), mentre quella dedicata alle vie di comunicazione del 15,1 per cento (+ 8 ha).

Globalmente, l'analisi della statistica della superficie indica un effetto protettivo carente dell'IFP. Benché si possano constatare grandi differenze tra i singoli oggetti, nel periodo preso in esame non si è riusciti, nel complesso, a proteggere i paesaggi inventariati dalla pressione della società dell'industria e del tempo libero, come avrebbe invece voluto lo scopo principale di «conservare intatti» gli oggetti dell'IFP.

1.4 Casistica degli oggetti dell'IFP

1.4.1 Risultati del primo rilevamento di Hintermann & Weber e altre analisi

I risultati della statistica della superficie sono valutati in maniera globale e non tengono conto dello scopo della protezione nei singoli oggetti. Al fine di valutare in maniera più precisa la protezione degli oggetti registrati, è necessario analizzare gli interventi concreti sui singoli oggetti tenendo in considerazione lo scopo specifico. Lo studio dei casi rappresenta un approccio metodico adeguato. Qui di seguito riassumiamo i risultati di studi di questo tipo già esistenti, tra i quali soprattutto quelli dei lavori di Hintermann & Weber del 1993.

Nel 1990 l'UFAP ha incaricato la ditta Hintermann & Weber AG di eseguire un controllo dell'efficienza dell'IFP (qui di seguito «primo rilevamento»). Molte informazioni lasciavano intendere che l'effetto di protezione dell'IFP non fosse soddisfacente ed era necessario soprattutto sapere quali fossero i cambiamenti indesiderati contro i quali le zone dell'IFP non erano adeguatamente protette e quali fossero le ragioni per cui gli interventi avevano un'efficacia ridotta.

Hintermann & Weber hanno risposto a queste domande basandosi su 40 casi scelti e diversi tra loro²³. Poiché nei fogli dell'inventario gli obiettivi di protezione spesso sono formulati in maniera molto generale, una commissione di esperti costituita per seguire l'analisi ha definito per ogni oggetto obiettivi specifici di protezione. Quindi le modifiche al paesaggio nei singoli oggetti sono state registrate consultando carte,

²² La causa della crescita degli insediamenti in questo oggetto secondo i dati dell'UST è da ricercarsi in particolare nella costruzione di nuove strade per fattorie, per accessi ad alpeggi e boschi e nell'ampliamento delle superfici per edifici a scopo agricolo con i relativi cantieri.

²³ Gli oggetti sono stati scelti perché rappresentavano in modo adeguato la molteplicità dei siti protetti per quel che riguarda l'ubicazione geografica, l'intensità dello sfruttamento e i valori da proteggere (Hintermann & Weber 1993, pag. 11).

svolgendo rilevamenti del terreno ed interrogando gli esperti. Le modifiche constatate sono state valutate in relazione agli obiettivi di protezione di ciascun oggetto.

Con questa prima analisi, Hintermann & Weber sono arrivati alla conclusione che tutti i 40 oggetti presi in considerazione dallo studio hanno subito nel periodo tra il 1977 ed il 1992 interventi indesiderati. Ciò significa che la qualità del paesaggio, in base alla quale l'oggetto era stato registrato nell'inventario, era stata danneggiata almeno in parte. Pur tenendo conto di qualche caso in cui determinati contenuti sono stati rivalorizzati, il valore complessivo era comunque stato mantenuto solo per tre oggetti. In altri 6 casi, era stato mantenuto pressoché immutato. Invece, l'obiettivo di protezione della conservazione inalterata non era stato chiaramente raggiunto nei $\frac{3}{4}$ degli oggetti esaminati. In singoli casi gli autori hanno constatato una distruzione sistematica del paesaggio degno di protezione negli oggetti dell'IFP. Secondo gli autori, i paesaggi culturali nel complesso sono stati danneggiati più di quelli naturali. Tendenzialmente, paesaggi culturali di ampio respiro sono stati danneggiati più di quanto non sia avvenuto con oggetti di minori dimensioni.

Per quel che riguarda le ragioni del peggioramento denotato, gli interventi più problematici riguardano singoli edifici nuovi, strutture ad ampio raggio e cave di ghiaia²⁴ che hanno causato danni irreversibili e deteriorato molti oggetti senza mai aumentarne il valore. Problematici in modo analogo gli effetti del concime, l'abbandono di frutteti, le modifiche dei modelli di utilizzazione agricola e la chiusura di bacini idrici e sponde. Anche l'utilizzazione forestale ha causato la perdita di valore di alcuni oggetti.

Al fine di analizzare lo specifico risultato protettivo dell'IFP, Hintermann & Weber hanno messo a confronto le modifiche apportate al paesaggio nei 40 oggetti IFP presi in esame con i cambiamenti sopravvenuti in paesaggi di riferimento non protetti, confrontando tra loro soprattutto la frequenza e l'intensità degli interventi che hanno causato le modifiche nel paesaggio. In base alla situazione di protezione ai sensi dell'articolo 6 LPN, gli autori sono partiti dall'ipotesi che l'inclusione di un paesaggio nell'inventario federale conducesse ad uno sviluppo migliore di quello generale nella regione o nazionale. Il confronto con i paesaggi di riferimento senza la protezione dell'IFP ha invece mostrato un effetto di protezione solo per quel che riguarda il modello di distribuzione delle siepi e della macchia, la costruzione di sentieri boschivi, i campi a maggese in regioni montane e l'intensificazione della rete di strade rurali in zone montane. Secondo Hintermann & Weber, per tutti gli altri tipi di intervento è stato possibile constatare solo un effetto di protezione insufficiente o addirittura inesistente. Secondo l'opinione dei rappresentanti del gruppo di lavoro scientifico, tuttavia, non se ne può dedurre che i paesaggi dell'IFP non erano protetti contro interventi di questo tipo. Sempre secondo la loro opinione, le autorità competenti ed i tribunali hanno potuto evitare numerosi interventi problematici negli anni Ottanta²⁵.

Altre analisi sulla misura in cui l'IFP riesce a raggiungere gli obiettivi posti arrivano a conclusioni analoghe a quelle di Hintermann & Weber. Uno studio di Suter (1997)

²⁴ Interventi e sfruttamenti sono stati definiti come particolarmente problematici quando hanno danneggiato numerosi oggetti; oppure quando danni particolarmente gravi hanno distrutto valori paesaggistici; o ancora quando sono stati causati danni cui era particolarmente difficile porre riparo.

²⁵ Quest'opinione è stata sostenuta nelle interviste di esperti svolte dall'OPCA (cfr. l'introduzione al punto 2): «Il significato dell'IFP risiede nel fatto di esistere. La situazione si presenterebbe ancora più desolata se l'IFP non esistesse» ha confermato un intervistato.

sull'oggetto 1104 (Tafeljura a nord di Gelterkinden) mostra una perdita di preziosi frutteti e di piccole strutture agricole. L'autrice conclude che lo sviluppo degli oggetti non si svolge in modo diverso da quanto succede al di fuori del perimetro degli IFP. Un altro studio di Stocker (2000) sugli oggetti 1102 (Randen) e 1602 (Murgtal-Mürtschental) mostra che la registrazione dell'IFP esercita un'influenza positiva in grado di proteggere il paesaggio, ma che tuttavia anche in questi due casi l'obiettivo della conservazione completa non ha potuto essere raggiunto.

1.4.2 Secondo rilevamento di Hintermann & Weber

I risultati del primo rilevamento di Hintermann & Weber per il periodo 1977–1992, pur costituendo una base importante della presente valutazione, non sono più aggiornati. Rappresentano principalmente gli sviluppi degli anni Settanta e Ottanta. Da quell'epoca importanti atti di legge concernenti l'IFP sono stati emendati, in particolare nei settori della pianificazione del territorio, dell'agricoltura e delle foreste. Inoltre sono state modificate le procedure di approvazione interne dell'amministrazione (cfr. in proposito punto 3). Date le circostanze, l'OPCA ha incaricato Hintermann & Weber di aggiornare il primo rilevamento in base ai due interrogativi seguenti:

- quali tendenze di trasformazione del paesaggio si manifestano in oggetti selezionati dell'IFP nel corso degli anni Novanta?
- nei casi di sviluppi problematici si è pervenuti a un'inversione della tendenza rispetto agli anni Ottanta?

La metodologia e i principali risultati del secondo rilevamento di Hintermann & Weber sono riassunti qui appresso²⁶.

L'aggiornamento parziale del controllo dell'efficienza eseguito da Hintermann & Weber si basa sulla casistica che già era stata oggetto del primo rilevamento. In ragione della scarsa disponibilità di tempo e di mezzi finanziari, si sono per altro dovute effettuare alcune restrizioni. L'aggiornamento si limita a seguire l'evoluzione dei cinque tipi di intervento che, secondo gli autori, si erano rivelati particolarmente problematici nel primo rilevamento. Si tratta di modifiche del paesaggio dovute a

- nuove costruzioni e edificazioni intensive
- cave di ghiaia e pietrame
- correzione e stabilizzazione di corsi d'acqua
- utilizzazione agricola
- utilizzazione forestale

La metodologia del secondo rilevamento segue nelle grandi linee quella del primo. Gli interventi, tuttavia, non sono analizzati allo stesso modo in tutti i casi. Gli interventi problematici sono evidenziati solo per quegli oggetti nei quali ledono interessi di protezione prioritari. L'aggiornamento esamina il periodo dalla fine del primo rilevamento a una data il più vicina possibile al 2002. Considera come situazione iniziale del paesaggio quella definita nei risultati del primo rilevamento. Per valutare lo stato effettivo del paesaggio si applicano nuovamente diversi metodi, tra i quali

²⁶ Hintermann & Weber: 2003a, la versione completa è allegata al presente studio con il titolo «Rapport complémentaire 1».

l'analisi cartografica e i dati digitali, i sopralluoghi e le consultazioni di esperti. La valutazione delle alterazioni paesaggistiche constatate avviene secondo il metodo già applicato nel primo rilevamento: le alterazioni degli oggetti in esame sono valutate su una scala da uno a sette, in funzione degli obiettivi specifici di protezione degli oggetti medesimi. La modifica del valore è considerata come modifica di elementi specifici di particolare valore di un oggetto dell'IFP rispetto allo stato iniziale. Le trasformazioni del paesaggio all'interno degli oggetti della casistica sono nuovamente comparate a quelle intervenute in oggetti di riferimenti che non godono della protezione dell'IFP, per trarne le conclusioni sugli effetti di protezione dell'IFP.

1.4.3 Risultati del secondo rilevamento

In 14 oggetti dei casi di studio (37 %), negli anni Novanta non si è constatata alcuna trasformazione del paesaggio, o perlomeno alcuna trasformazione problematica dal punto di vista dei cinque tipi di intervento considerati. Le qualità paesaggistiche caratteristiche sono state conservate e, in alcuni casi, addirittura rivalutate. Ai sensi dell'articolo 6 LPN, e in considerazione dei cinque tipi di intervento in esame, l'obiettivo di protezione dell'IFP per gli anni Novanta in questi oggetti è stato realizzato. In 24 oggetti della casistica (63 %) tale obiettivo, invece, non ha potuto essere raggiunto. Sono stati compromessi elementi del paesaggio che avevano contribuito largamente all'ammissione degli oggetti nell'IFP.

Secondo gli autori, negli anni Novanta sono state constatate alterazioni del paesaggio particolarmente problematiche a causa di edifici situati al di fuori di insediamenti chiusi, di costruzioni intensive come pure deterioramenti legati a un notevole regresso della frutticoltura. Nel 65 per cento dei casi di studio, la costruzione di nuovi edifici ha causato una diminuzione del valore degli oggetti in questione. Anche i cinque paesaggi la cui principale attrattiva era la frutticoltura hanno subito una perdita di valore. Meno problematici si sono rivelati i cambiamenti del tipo di utilizzazione agricola. In quattro dei sei oggetti della casistica si sono effettivamente registrati sviluppi negativi, ma si tratta di deterioramenti di scarsa entità, e in due paesaggi si sono invece constatate, da questo punto di vista, rivalutazioni importanti. Un degrado derivante da nuove aree di estrazione di ghiaia e pietre o dall'estensione di quelle esistenti si manifesta in circa un terzo degli oggetti esaminati. La situazione è praticamente identica, nell'insieme, per quanto concerne le opere idriche. Questo tipo di intervento ha prodotto un deterioramento nel 33 per cento degli oggetti della casistica caratterizzati da corsi d'acqua seminaturali. Le modifiche del paesaggio in seguito a utilizzazione forestale sono le meno problematiche. Soltanto in un caso sui dieci esaminati si è osservato un deterioramento. I boschi naturali, d'altronde, sono il solo elemento del paesaggio ad avere indotto, negli anni Novanta, una rivalutazione in sette casi su dieci.

Dal confronto con il primo rilevamento, Hintermann & Weber concludono che anche nel periodo degli anni Novanta in esame si sono verificati deterioramenti negli oggetti dell'IFP esaminati, sia pure di portata ridotta rispetto agli anni Ottanta, e con effetti negativi generalmente inferiori. Negli interventi «estrazione di ghiaia e pietrame», «correzione e stabilizzazione di corsi d'acqua» come pure «trasformazioni in seguito a utilizzazione agricola» la tendenza della perdita di valore è in ribasso. Nelle trasformazioni del paesaggio per utilizzazione ad area forestale appare addirittura un'inversione della tendenza, rispetto al primo rilevamento, in quanto negli anni Novanta predominano le rivalutazioni. Infine, sempre rispetto al primo rilevamento,

il regresso del deterioramento derivante da nuove costruzioni o da edificazione intensiva è minimo se non inesistente.

Paragonando gli oggetti dell'IFP alle tendenze regionali dello sviluppo del paesaggio, si constata che gli sviluppi indesiderati negli oggetti dell'IFP deteriorati, in più della metà dei casi sono pari, se non addirittura superiori alla tendenza dello sviluppo regionale nei paesaggi privi di particolare protezione. D'altro canto, la maggioranza degli oggetti che non ha subito deprezzamenti negli anni Novanta presenta un tasso di alterazione inferiore rispetto ai paesaggi di confronto regionali.

1.5 Conclusioni del bilancio dell'efficienza dell'IFP

Il confronto fra le superfici di tutti gli oggetti dell'IFP con le superfici di riferimento non protette in base alla statistica della superficie svizzera dimostra che, in effetti, il modello di utilizzazione del suolo delle superfici dell'IFP diverge da quello delle superfici di riferimento non protette, ma che queste differenze dovrebbero essere ascritte piuttosto all'ubicazione periferica di molti oggetti che al fatto che sono inventariati nell'IFP. Globalmente, le regioni dell'IFP presentano in un arco di tempo relativamente breve (1979/85–1992/97) una netta crescita degli insediamenti, non lontana dalla media nazionale. Si notano tuttavia in proposito grandi differenze tra i singoli oggetti dell'IFP. Se si classificano le superfici insediative secondo la categoria di utilizzazione, si rileva che nelle superfici dell'IFP il tasso medio di crescita dei terreni edificati e delle aree di trasporto si situa appena al di sotto di quello delle superfici di riferimento non comprese nell'IFP. Nel periodo in esame, le zone industriali e le aree ricreative all'interno dell'IFP hanno conosciuto, nell'insieme, una crescita nettamente superiore rispetto a quelle al di fuori dell'IFP. In effetti, l'IFP non implica alcun divieto assoluto di crescita delle zone insediative: gli interventi, però, devono essere valutati in maniera differenziata tenendo conto della protezione specifica degli oggetti. Si deve per altro constatare che le categorie di utilizzazione delle superfici insediative dell'IFP che nel periodo in esame hanno presentato una crescita sono descritte nel commento ufficiale all'inventario come fattori di minaccia per l'IFP. Inoltre, i dati della statistica della superficie svizzera rivelano una forte crescita delle superfici insediative in parte anche in quegli oggetti nei quali la struttura degli insediamenti tipici è esplicitamente menzionata fra gli elementi meritevoli di protezione dell'inventario. Questi risultati intermedi devono essere valutati in maniera critica nell'ambito del bilancio dell'efficienza dell'IFP.

La casistica compilata da Hintermann & Weber su incarico dell'UFAFP dimostra che negli anni Ottanta si sono verificati interventi indesiderabili sotto il profilo degli obiettivi di protezione in ben 40 oggetti. Le caratteristiche paesaggistiche determinanti per l'ammissione nell'inventario federale sono state, in parte, gravemente compromesse e in $\frac{3}{4}$ dei casi l'obiettivo di protezione secondo l'articolo 6 LPN non è stato raggiunto. In singoli casi, tuttavia, gli autori constatano anche una rivalutazione degli elementi specifici degni di protezione. Il confronto tra gli oggetti dell'IFP e gli oggetti di riferimento mette in risalto solo poche divergenze positive dello sviluppo del paesaggio negli oggetti dell'IFP rispetto allo sviluppo generale dei paesaggi che non figurano fra quelli di importanza nazionale.

L'aggiornamento parziale del primo rilevamento effettuato da Hintermann & Weber su incarico dell'OPCA ha attualizzato i cinque tipi di intervento problematici secondo il primo rilevamento in oggetti della casistica selezionati fino a una data il più possibile prossima all'anno 2002. Gli autori concludono che questi cinque tipi di

materia della protezione della natura e del paesaggio ed esercitano un'influenza decisiva sull'allestimento della concezione dell'IFP.

I limiti della competenza della Confederazione appaiono anche dalla legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN). L'articolo 3 capoverso 1 LPN dispone che la Confederazione è tenuta nell'adempimento dei suoi compiti a provvedere affinché le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, le rarità naturali e i monumenti culturali siano rispettati e, ove predomini in essi l'interesse generale, siano conservati intatti. A tal fine la Confederazione, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale (art. 5 cpv. 1 LPN). Queste sono dunque le basi giuridiche su cui poggia l'IFP.

La dottrina presume il carattere vincolante dell'IFP per la Confederazione nell'adempimento dei suoi compiti³⁰ (art. 2, 3 e 6 LPN). È altresì riconosciuto che, nell'adempimento dei compiti della Confederazione, anche i Cantoni sono tenuti ad osservare le disposizioni dell'IFP³¹. Il carattere vincolante per i Cantoni e i Comuni al di fuori dell'adempimento di un compito della Confederazione (ovvero nell'adempimento dei loro propri compiti) è controverso. Nel messaggio del Consiglio federale per un disegno di legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio si legge: «Le disposizioni d'applicazione non potrebbero concernere il capoverso 1 (art. 78 cpv. Cost.). Tuttavia, tanto esso, quanto l'emanazione della presente legge, potranno invogliare i Cantoni a rivedere e possibilmente sviluppare la loro legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio»³². Di conseguenza, per quanto concerne l'IFP, le disposizioni della LPN non hanno alcun effetto vincolante, ma piuttosto un effetto indicativo dell'orientazione. Si pone allora la questione di determinare se un progetto che reca pregiudizio a un oggetto dell'inventario, ed è quindi inammissibile nell'adempimento di un compito della Confederazione, può invece essere realizzabile nell'ambito dell'adempimento di un compito cantonale, secondo il potere discrezionale del Cantone³³.

³⁰ Secondo l'art. 2 LPN, per «adempimento di un compito della Confederazione» ai sensi dell'art. 78 Cost. si intendono segnatamente:
a. la pianificazione, l'allestimento e la trasformazione da parte della Confederazione, dei suoi organi e delle sue aziende di opere e impianti come edifici e installazioni dell'amministrazione federale, delle strade nazionali, degli edifici e impianti delle Ferrovie federali svizzere;
b. l'attribuzione di concessioni e autorizzazioni per esempio per la costruzione e l'esercizio di installazioni e strutture di trasporto (compresa l'approvazione dei piani), di opere e impianti per la distribuzione di energia, liquidi o gas o per la diffusione di informazioni, come pure le autorizzazioni di lavori di dissodamento;
c. la concessione di contributi a piani, opere e impianti, come miglioramenti, ripristini di costruzioni agricole, correzioni dei corsi d'acqua, impianti di protezione delle acque e strutture dei trasporti.
Inoltre le decisioni delle autorità cantonali in merito a progetti che presumibilmente sono realizzabili unicamente con contributi secondo la lettera c summenzionata, sono equiparati all'adempimento dei compiti della Confederazione.
L'articolo 2 LPN non determina in maniera definitiva il contesto preciso nell'ambito del quale sono adempiuti i compiti della Confederazione. In base alle decisioni del Tribunale federale devono essere considerati compiti della Confederazione le autorizzazioni di dissodamento; le autorizzazioni di pesca; le autorizzazioni relative alla protezione delle acque; le autorizzazioni di eliminazione della vegetazione rivierasca; le autorizzazioni strairarie in virtù dell'articolo 24 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), nella misura in cui sono conciliabili con gli interessi della protezione della natura e del paesaggio; autorizzazioni di costruzione e di esercizio di funivie e skilift.
³¹ Cfr. Favre in Keller et al.: 1997, pag. 171. Leimbacher in Keller et al.: 1997, pag. 206.
³² FF 1965, III, pag. 80.
³³ Leimbacher: 2001, pag. 69.

Apparentemente, l'opinione secondo la quale per i Cantoni l'IFP non ha carattere vincolante bensì indicativo ha prevalso fino agli inizi degli anni Novanta. La scarsa considerazione accordata dai Cantoni e dai Comuni all'IFP³⁴ dimostra chiaramente che non si sentivano vincolati. Oggi questo punto di vista è sempre più insostenibile, soprattutto sotto il profilo della LPT: secondo Leimbacher, i cui argomenti sono stati confermati da una sentenza del tribunale cantonale di Sciaffusa³⁵, sotto il profilo della sostanza l'IFP ha carattere di concezione ai sensi dell'articolo 13 LPT, per cui i Cantoni sono tenuti a tenerne conto nell'esecuzione dei loro compiti di pianificazione (art. 6 cpv. 4 LPT). Si deve di conseguenza desumere che l'IFP è vincolante anche per le autorità cantonali e comunali nell'applicazione e nell'esecuzione del piano direttore.

Schmid³⁶ afferma in proposito, che è difficilmente comprensibile che gli effetti di protezione degli inventari nell'adempimento dei compiti cantonali siano scarsi o inesistenti, allorché i Cantoni hanno riconosciuto che gli oggetti inventariati sono meritevoli di protezione. Spinto all'estremo, questo ragionamento consentirebbe ai Cantoni, nell'adempimento dei loro compiti, di distruggere questi oggetti, anche se sono considerati d'importanza nazionale, e come tali devono essere conservati intatti da Confederazione e Cantoni nell'adempimento dei compiti della Confederazione. In altre parole, gli effetti di protezione dell'IFP sono seriamente rimessi in discussione se non ha forza parimenti vincolante per la Confederazione e per i Cantoni. Secondo Schmid la ratio legis dell'articolo 6 capoverso 4 LPT consiste nell'eliminazione delle contraddizioni a livello giuridico e nella concretizzazione, secondo la legge, dell'imperativo generale della costanza della legislazione cantonale rispetto alla legislazione federale.

La LPT conferirebbe dunque all'IFP una certa obbligatorietà per i Cantoni. Questo punto di vista, condiviso anche dagli esperti consultati, non corrisponde per altro alla dottrina e alla pratica prevalenti. Secondo la maggior parte degli intervistati, il carattere vincolante dell'IFP è tuttora estremamente limitato nei settori di competenza cantonali e comunali. In buona parte, i piani direttori tengono conto delle zone dell'IFP, ma la relativa protezione è garantita solo quando sono definite come zone protette o sono altrimenti protette, per esempio dalla legge cantonale o da accordi di diritto privato. Queste misure dipendono inoltre largamente dal potere discrezionale di Cantoni e Comuni (cfr. in proposito punto 2.2). Al di fuori dell'adempimento dei compiti della Confederazione gli effetti di protezione sviluppati dall'IFP sono quindi inconseguenti, tanto più che le trasformazioni del paesaggio all'interno degli oggetti dell'IFP sono in gran parte riconducibili allo sviluppo territoriale, che rientra nell'ambito di competenza di Cantoni e Comuni.

Poiché i più recenti inventari federali non si fondano sull'articolo 5 LPN, bensì sugli articoli 18a, 23b e 23c della medesima³⁷, la loro validità non dipende dall'adempimento dei compiti della Confederazione. Essi hanno quindi forza vincolante anche per i Cantoni e i Comuni, che sono tenuti, in particolare, a curare la protezione delle zone in questione. Di conseguenza, i nuovi inventari federali contengono più ampie informazioni circa gli oggetti repertoriati e i compiti dei Cantoni sono espressi chiaramente.

³⁴ Cfr. Hintermann & Weber: 1993.

³⁵ Sentenza del 30 marzo 1998, citata in Leimbacher: 2001, pagg. 69–70 e riportata sotto forma di estratto in URP/DEP: 1998, pag. 546 segg., RJP ASPAN n. 1737.

³⁶ Schmid, 1997, pag. 26 segg.

³⁷ Cfr. allegato 2: grafico: l'IFP nella legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio.

Al punto 2.2, il presente rapporto ritornerà sulla questione del carattere vincolante dell'IFP a livello cantonale e comunale, illustrando dettagliatamente le interconnessioni tra IFP e pianificazione del territorio. Qui appresso sono descritti gli altri elementi concettuali dell'IFP.

2.1.2 Obiettivi di protezione

2.1.2.1 Fissazione degli obiettivi

Gli obiettivi prefissi definiscono il risultato da raggiungere mediante una politica coerente. Costituiscono l'elemento centrale attorno al quale si concentrano le altre componenti dell'attuazione pratica di questa politica. Gli obiettivi dell'IFP sono definiti nell'articolo 6 capoverso 1 LPN: «L'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente d'essere conservato intatto ma, in ogni caso, di essere salvaguardato per quanto possibile, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione».

Da questa disposizione non si può tuttavia desumere concretamente che cosa deve essere conservato intatto o preservato nella misura del possibile in un oggetto dell'IFP. Secondo il messaggio del Consiglio federale concernente il disegno di una legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, la nozione di «conservazione intatta» deve essere intesa nel senso che la protezione mirata dall'inventario deve essere compiutamente fatta valere, anche in opposizione a eventuali minacce. L'ammissione di un oggetto in un elenco, d'altra parte, non significa che il suo stato non può più subire alcuna modifica. Se ne deve però tenere conto globalmente sotto il profilo della protezione della natura e del paesaggio e non lo si deve deteriorare³⁸. Il commento all'IFP, e in particolare il n. 3 *Contenuto dell'inventario*, come pure il n. 4 *Significato e portata dell'inventario*, non sono molto più esaurienti per quanto concerne i concreti obiettivi di mantenimento. Il DFI ha pubblicato per ciascun oggetto dell'IFP un foglio esplicativo che illustra, segnatamente «i motivi della sua importanza nazionale». Si legge così per esempio a proposito dell'oggetto n. 1702/ «Lac de Tannay» che si tratta di un imponente paesaggio montano al cui centro si trova un lago alpino; la flora alpestre è abbondante e comprende piante rare. Questa descrizione è troppo vaga e generica per consentire di identificare un elemento paesaggistico specifico che merita di essere conservato intatto. Riassumendo, si constata che le informazioni fornite dai testi giuridici non sono sufficientemente chiare ed esaurienti per poterne desumere, nella pratica, quali elementi del paesaggio di un oggetto dell'IFP devono essere conservati. Simili descrizioni complicano ulteriormente il compito di valutare se un eventuale intervento è o meno contrario al principio di conservare intatto l'oggetto in questione.

Compilare una descrizione dettagliata e differenziata dell'oggetto per determinarne le esigenze concrete di protezione nell'ambito delle procedure amministrative è dunque compito delle autorità competenti. Dopo di che possono infine stabilire se e in che misura la protezione è applicabile (ovvero se l'oggetto deve essere conservato intatto o almeno salvaguardato nella misura del possibile). Secondo il TF i possibili deterioramenti devono essere valutati rispetto ai diversi obiettivi di protezione illustrati nelle descrizioni delle regioni dell'inventario pubblicate a parte³⁹. Tocca

³⁸ FF 1965, III, pagg. da 77 a 101.

³⁹ DTF 127 II 273, DTF 123 II 263.

insomma alle autorità stesse procurarsi e vagliare le informazioni per la concretizzazione degli obiettivi di protezione; nonostante la possibilità di ricorrere alle istanze specialistiche appropriate, tale compito è spesso ingrato. Secondo gli esperti intervistati, determinate autorità, che si devono occupare solo occasionalmente dell'esecuzione dell'IFP, non hanno i mezzi né l'esperienza per decidere in maniera competente quali sono gli elementi meritevoli di protezione. Senza una formulazione concreta degli obiettivi di protezione non è tuttavia possibile tener debitamente conto dell'IFP nella ponderazione degli interessi. La qualità e il ben fondato delle decisioni delle autorità competenti in materia dell'IFP dipendono quindi largamente dalle informazioni disponibili e dal rigore della loro analisi. Per giunta – come ha fatto notare uno degli intervistati – le autorità cantonali e comunali che sarebbero disposte ad applicare le disposizioni dell'IFP indipendentemente da considerazioni relative al suo carattere vincolante non ne possono desumere obiettivi di protezione chiaramente definiti di cui tenere debitamente conto nell'adempimento dei loro compiti. Da questo punto di vista, la concezione dell'IFP contribuisce assai poco alla sua attuazione da parte delle autorità locali nell'ambito della loro politica di protezione del paesaggio.

Le sentenze di diritto federale e amministrativo, le perizie della CFPN e tutta una serie di studi hanno indubbiamente contribuito all'attuazione degli obiettivi di protezione, ma questo lavoro è stato svolto occasionalmente, anziché sistematicamente per tutti gli oggetti dell'IFP. Gli esperti consultati ritengono che l'insufficiente definizione degli obiettivi di protezione costituisce il più grande ostacolo per un'esecuzione efficiente delle disposizioni dell'IFP. Va in proposito ricordato che gli obiettivi degli ultimi inventari federali e particolarmente dell'ISOS (che a sua volta si fonda sull'articolo 5 LPN) sono definiti in maniera ben più concreta e quindi sono direttamente applicabili.

Le autorità federali appaiono consapevoli di questo problema. Perciò, dal 1998 gli oggetti elencati nei fogli degli inventari sono descritti molto più precisamente e specificamente di quelli della prima generazione, inventariati nel 1977. Pur essendo ancora lungi dall'essere perfette, queste descrizioni facilitano, non di meno, la realizzazione degli obiettivi di protezione. Un paesaggio – come ha fatto notare uno degli esperti – è infatti troppo complesso per poter essere descritto compiutamente e definitivamente.

Alla voce «Verifica degli obiettivi di protezione e della pianificazione nelle regioni dell'IFP»⁴⁰ la concezione «Paesaggio svizzero»⁴¹ prevede misure volte a una migliore formulazione degli obiettivi di protezione e all'elaborazione di chiari piani di protezione nella fissazione delle obiettivi per i singoli oggetti. L'UFARP intende così contribuire alla realizzazione degli obiettivi di protezione di determinati oggetti

⁴⁰ Concezione «Paesaggio svizzero», 1998, pag. 71.

⁴¹ UFARP et al. (editore.): 1998, Concezione «Paesaggio svizzero», parte II «Rapporto», Misura 7.12. Questo documento è stato approvato dal Consiglio federale il 19 dicembre 1997 come concezione ai sensi dell'art. 13 LPT. È suddiviso in due parti: concezione e rapporto. La prima parte definisce gli obiettivi generali «natura e paesaggio» che fungono da orientamento a lungo termine della attività di incidenza territoriale della Confederazione e fissano gli obiettivi settoriali di 13 politiche specialistiche della Confederazione. La concezione ha carattere vincolante per gli uffici federali competenti. I Cantoni invece sono liberi di decidere in che misura intendono tenere conto degli obiettivi della concezione nei loro piani di regolazione. La seconda parte comprende il rapporto che definisce le misure da prendere per l'attuazione della concezione. Gli uffici federali competenti sono invitati a concretizzare le misure previste in funzione delle loro priorità di pianificazione del territorio, dell'effettivo del personale disponibile e dei crediti esistenti.

dell'IFP, in collaborazione con numerosi Cantoni e regioni. In una prima fase, una precisa definizione degli obiettivi avverrà nell'ambito del piano direttore dei Cantoni del Giura e di Basilea-campagna, del progetto «BLN-Land Schweiz»⁴² come pure in occasione dei compiti federali da adempiere nel Cantone di San Gallo. Per finire, sulla base di questi lavori, l'UFARP preparerà una revisione delle descrizioni degli oggetti inventariati nell'IFP.

2.1.2.2 Sovrapposizione di obiettivi di protezione

Può succedere che una determinata zona protetta figuri in diversi inventari federali, che hanno obiettivi di protezione e carattere vincolante differenti (si pensi per esempio a una zona palustre ammessa nell'IFP). In caso di sovrapposizione, Leimbacher considera che se la protezione non risulta automaticamente rafforzata, si devono almeno applicare le misure più severe. Non è ammissibile un livellamento delle norme di protezione in senso opposto⁴³. Giuridicamente la situazione appare inequivocabile. Secondo uno degli esperti intervistati, queste sovrapposizioni comportano un inasprimento delle limitazioni relative a una determinata zona rispetto a quelle limitrofe, che pur si trovano nella stessa superficie paesaggistica. La sovrapposizione di vari inventari federali con livelli di protezione differenti causa altresì un problema di comunicazione: non di rado le autorità locali sono perplesse davanti dalla coesistenza di inventari dal carattere vincolante in parte incerto, che si sovrappongono geograficamente ma perseguono obiettivi di protezione diversi. Li percepiscono quindi come oneri che generano costi e intralciano le loro attività, oltre che come misure confuse imposte da Berna senza alcun coordinamento. Non è difficile capire, di conseguenza, come la disponibilità delle autorità locali ad attuare alcuni di queste inventari sia considerevolmente ridotta.

2.1.3 Elementi di valutazione

Gli elementi di valutazione di una politica contengono indicazioni circa il tipo di dati rilevati e il metodo utilizzato nella determinazione del livello di raggiungimento degli obiettivi fissati. Inoltre, si descrive la maniera in cui i dati sono stati interpretati. Gli elementi di valutazione servono a verificare se l'effetto auspicato di un programma politico è stato ottenuto e, se del caso, a stabilire le eventuali misure correttive.

⁴² Nella misura 3.02 della concezione «Paesaggio svizzero» l'UFARP è incaricato di suscitare sinergie tra l'utilizzazione a scopo turistico e la protezione della natura e del paesaggio. Il mantenimento e l'utilizzazione sostenibile dei paesaggi rurali tradizionali è di particolare importanza per il turismo svizzero. In particolare, gli oggetti degli inventari federali (IFP, ISOS, IVS) hanno un notevole interesse turistico. Progetti pilota hanno dimostrato che queste regioni possono essere meglio sfruttate sotto il profilo turistico, pur rispettando gli obiettivi di protezione; che il deterioramento esistente può essere ridotto al minimo e che si possono creare nuove qualità paesaggistiche. Il progetto «BLN-Land Schweiz» è stato appunto condotto allo scopo di meglio sfruttare determinati oggetti dell'IFP sotto il profilo turistico e, contemporaneamente, di ridurre al minimo il degrado esistente e/o di creare nuove qualità del paesaggio, nel rispetto degli obiettivi di protezione. Il risultato più spettacolare è stato che quattro regioni dell'IFP, esaminate in base a questioni specifiche, sono perfettamente idonee ad essere valorizzate in ambito turistico; le corrispondenti domande di finanziamento sono state presentate a Regio Plus.

⁴³ Leimbacher in Keller et al.: 1997, pag. 208.

Nell'ambito della LPN, l'IFP non ha per obiettivo di vietare qualsiasi intervento umano in una regione inventariata, bensì di esaminare gli eventuali interventi con particolare cura. Non si prefigge quindi alcun risultato definitivo nel paesaggio, ma è volto a influenzare ed, eventualmente, a ridurre gli effetti derivanti dall'attuazione di determinate politiche settoriali sugli oggetti elencati. Di conseguenza, l'efficienza dell'IFP non si misura soltanto in base ai danni subiti da un paesaggio, ma anche in base a quelli che hanno potuto essere attenuati, se non evitati, grazie all'IFP. Questa funzione preventiva, citata da numerosi esperti, è particolarmente difficile da valutare, perché in pratica non lascia tracce.

Un altro motivo per cui il programma dell'IFP non contiene elementi di valutazione, va ricercato nelle caratteristiche dei singoli oggetti come pure nella pressione dell'utilizzazione esercitata su ciascuno di essi. Una superficie boschiva, per esempio, può costituire un elemento chiave del paesaggio, da cui l'oggetto dell'IFP deriva la propria singolarità, mentre in altri casi può rivestire importanza secondaria e quindi non costituire l'obiettivo prioritario delle misure di protezione. Parimenti, un oggetto dell'IFP prossimo a un agglomerato è maggiormente esposto a interventi di un oggetto che si trova in una regione isolata. Per poter valutare con precisione il livello di raggiungimento degli obiettivi dell'IFP occorre, insomma, tenere conto in maniera differenziata anche delle caratteristiche specifiche dei singoli oggetti inventariati.

Il controllo istituzionale soffre quindi della mancanza di elementi concreti in base ai quali valutare gli effetti di protezione dell'IFP come pure della difficoltà che si ha nel migliorarli. Finora l'UFAPF ha effettuato soltanto valutazioni puntuali delle diverse componenti del programma dell'IFP. Si è così proceduto a una valutazione dell'efficienza dell'IFP⁴⁴ nel 1993 e a una valutazione dell'attuazione dell'IFP⁴⁵ nel 1997. Benché entrambi i lavori non siano stati pubblicati, si sono potuti constatare alcuni miglioramenti nel bilancio dell'efficienza dell'IFP come pure sotto il profilo dell'esecuzione (cfr. rispettivamente punto 1, 1.4. e 3). Inoltre uno studio intitolato «Monitoring der Antennenstandorte in der Schweiz», comandato dall'UFCOM, dall'UFAPF e dall'USTE, tratta la questione della costruzione delle antenne della telefonia mobile, segnatamente nelle regioni dell'IFP⁴⁶.

Nonostante tutta una serie di dati statistici e cartografici disponibili, il monitoraggio – o l'osservazione di lunga durata – di un paesaggio nell'ambito limitato delle regioni dell'IFP risulta di gran lunga più costoso e impegnativo, per esempio, di un monitoring della biodiversità e del monitoraggio di una specifica politica settoriale (come la costruzione di antenne della telefonia mobile). Perciò l'UFAPF non progetta alcuna osservazione ambientale limitata alle zone dell'IFP.

La misura 7.10 della CPS prevede la messa in atto di un sistema di sorveglianza della diversità biologica e paesaggistica. A tal fine l'UFAPF ha lanciato il programma «Biodiversity monitoring Svizzera» (BDM-CH), che consente il monitoraggio a lungo termine dell'evoluzione della biodiversità in Svizzera come pure l'allesti-

⁴⁴ Hintermann & Weber AG : 1993. Cfr. anche punto 1.

⁴⁵ Hintermann & Weber AG: 1997. Cfr. anche punto 3.

⁴⁶ UFCOM, UFAPF, USTE: 2003.

mento di rapporti dettagliati⁴⁷. La diversità biologica, tuttavia, è solo uno dei tanti fattori determinanti ai fini del mantenimento dell'oggetto inventariato. Inoltre la rete di campionatura dell'BDM-CH attualmente non è abbastanza fitta per poter osservare efficacemente la biodiversità negli oggetti dell'IFP. Anche le inchieste sui mutamenti di elementi paesaggistici (siepi e boscaglia, boschetti campestri, strade, edifici ecc.), finora pubblicate in tre parti dall'UF AFP e dall'USTE con il titolo «Landschaft unter Druck» (1991: Primo rilevamento, 1994: Continuazione, 2001: Continuazione)⁴⁸ si riferiscono a tutta la Svizzera. Specifiche misure di osservazione a lungo termine sono implementate anche per altri inventari federali. Si pensi, per esempio, alle misure dell'UF AFP per il controllo dell'efficienza delle zone umide e per la protezione dei paesaggi palustri. Questi studi, in particolare, sono stati messi in pratica nell'ambito di un programma concreto di rivitalizzazione di determinate zone di protezione. Le misure necessarie sono implementate dai Cantoni, con appositi contributi specifici della Confederazione.

Assenza di obiettivi concreti, protezione incompleta, oggetti geograficamente molto diversi, effetti preventivi difficilmente misurabili come pure la subordinazione dell'attuazione a una lunga catena di complesse causalità – questi sono i principali motivi della carenza di elementi di valutazione concreti del programma dell'IFP. Finora i controlli dell'efficienza del programma dell'IFP sono stati effettuati in maniera puntuale, poiché non esistono specifiche misure di monitoring o di osservazione a lungo termine per le zone dell'IFP. Di conseguenza, l'ottimizzazione sistematica degli effetti dell'IFP mediante feedback non è possibile, ma avviene solo di caso in caso, nell'ambito dei singoli controlli dell'efficienza.

2.1.4 Aspetti politici trasversali e coordinamento intersettoriale

I punti qui appresso trattano delle misure previste dal programma dell'IFP per il raggiungimento degli obiettivi di protezione come pure del coordinamento dell'IFP con altre politiche settoriali e del coordinamento intersettoriale, ovvero dell'organizzazione allestita dalle autorità d'esecuzione competenti.

2.1.4.1 Coordinamento dell'IFP con le politiche federali di incidenza territoriale.

L'analisi del programma dell'IFP deve tenere conto del fatto che la politica del paesaggio è attorniata da uno stuolo di politiche di incidenza territoriale con obiettivi talvolta conflittuali (per es. utilizzazione a scopo energetico, infrastruttura dei trasporti ecc.). Per raggiungere i propri obiettivi, l'IFP deve affermarsi nei confronti di tali politiche. L'efficienza dell'IFP quale inventario di oggetti meritevoli di protezione dipende quindi in buona parte dalla sua integrazione nell'ambito delle altre

⁴⁷ Il compito della sorveglianza della biodiversità non è soltanto una manifestazione collaterale della Convenzione sulla diversità biologica (RS 0.451.43). Anche le leggi federali sulla protezione dell'ambiente e sulla protezione della natura e del paesaggio prevedono tali verifiche, allo scopo di documentare lo sviluppo della diversità degli organismi viventi (flora, animali, ecosistemi) in Svizzera. La Svizzera sarà così uno dei primi Paesi al mondo a tutelare la propria diversità biologica.

⁴⁸ Il progetto «Landschaft unter Druck» è esteso a tutta la Svizzera; ogni campionatura copre un sedicesimo di una carta 1:25 000.

politiche federali di incidenza territoriale e da un corrispondente coordinamento intersettoriale. Prima di passare all'organizzazione delle autorità d'esecuzione, si esaminerà quindi se e in che misura le principali politiche federali di incidenza territoriale tengono conto dell'IFP. L'esistenza e la qualità di tale considerazione fungeranno quindi da unità di misura del coordinamento delle politiche federali di incidenza territoriale previsto dalla legge per quanto riguarda gli interessi dell'IFP.

In base alla CPS, l'OPCA ha individuato nella LPN i settori politici la cui attuazione può avere effetti sull'IFP, e cioè:

- costruzioni e impianti della Confederazione;
- energia;
- sport, tempo libero e turismo;
- difesa nazionale;
- agricoltura;
- navigazione aerea;
- pianificazione del territorio;
- politica regionale;
- trasporti;
- foreste;
- opere idrauliche;
- utilizzazione delle forze idriche.

In questi settori politici l'OPCA ha identificato, in tutto, 62 leggi, ordinanze e decreti federali direttamente rilevanti per l'IFP. Sei di questi atti legislativi (10 per cento) rinviano esplicitamente all'IFP, quattro (6 per cento) rinviano agli inventari federali di protezione senza ulteriori specificazioni. Quarantacinque testi di legge (69 per cento) fanno semplicemente riferimento, in maniera generale, agli interessi della protezione del paesaggio, della protezione della natura e del paesaggio o della pianificazione del territorio. In nove atti legislativi (15 per cento), infine, non figura alcuna menzione diretta dell'IFP, né vi figurano menzioni indirette relative alla protezione del paesaggio, alla protezione della natura e del paesaggio o alla pianificazione territoriale. Rinvii in materia mancano, per esempio, nella legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane e nell'ordinanza sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (rispettivamente RS 901.1 e RS 901.11) o nell'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (RS 172.010.21). L'assenza di riferimenti all'IFP negli atti legislativi esaminati non prova necessariamente che a livello dell'attuazione politica concreta gli interessi dell'inventario non sono presi in considerazione, ma l'analisi attesta che l'integrazione sistematica dell'IFP e della protezione del paesaggio non è prevista nelle basi giuridiche delle suddette politiche, il che tende a ridurre le opportunità di coordinamento intersettoriale a livello delle concrete procedure di esecuzione.

Una maggioranza degli esperti intervistati dall'OPCA conferma questa impressione di una integrazione meno che ottimale dell'IFP nelle basi giuridiche di altre politiche della Confederazione rilevanti per il paesaggio. I singoli settori della politica federale sono caratterizzati da una visione marcatamente settoriale, per cui in determinati ambiti politici non si tiene sufficientemente conto degli interessi dell'IFP. Nell'ambito dell'agricoltura o della politica regionale, per esempio, fanno difetto le

condizioni legate a sussidi o gli incentivi finanziari che conferirebbero maggiore peso agli obiettivi dell'IFP. Secondo il parere di un altro esperto, la maggior parte delle politiche federali di incidenza territoriale tiene conto in generale degli interessi di protezione prioritari dell'IFP, ma dal momento che l'IFP non precisa chiaramente tali obiettivi, nella pratica questi riferimenti sono spesso inutili. Gli interessi dell'utilizzazione, per contro, sono più concreti e spesso anche maggioritari nell'ambito della ponderazione in seno all'amministrazione; perciò gli interessi di protezione dell'IFP non di rado sono relegati al secondo piano. Da più parti viene argomentato che legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani come pure l'ordinanza del 22 ottobre 1997 concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio (SR 709.17) consentono una migliore collaborazione tra le autorità federali interessate e conferiscono maggior peso agli interessi di protezione nella valutazione di progetti relativi a interventi massicci negli oggetti dell'IFP.

2.1.4.2 Autorità d'approvazione

Nell'ambito delle competenze della Confederazione, l'esecuzione dell'IFP avviene, in pratica, tramite procedure di autorizzazione e assegnazione di sussidi e concessioni. A tal fine le autorità federali con compiti di incidenza territoriale hanno dovuto integrare le disposizioni dell'IFP nelle procedure amministrative svolte dall'autorità d'approvazione («Leitbehörde»). L'autorità in questione, tuttavia, è tenuta a consultare l'UFAFP, segnatamente per accertare che le sue decisioni non compromettano un oggetto dell'IFP o se sia necessaria una perizia della CPFN. In tal caso, l'autorità competente prende la decisione, tenendo conto della presa di posizione della CFNP e dopo aver proceduto alla ponderazione degli interessi in causa. La decisione può essere impugnata davanti a un'autorità di ricorso; in genere, gli eventuali ricorsi sono interposti in prima istanza presso la commissione di ricorso del DATEC; la decisione del DATEC può a sua volta essere impugnata con ricorso amministrativo davanti al Tribunale federale.

Come spiegato in quanto precede, l'OPCA ha individuato ben 14 politiche federali di incidenza territoriale⁴⁹ e circa 20 enti federali⁵⁰ con compiti di rilevanza territoriale. Le decisioni che hanno ripercussioni per l'IFP, di conseguenza, sono prese in

⁴⁹ Secondo la CPS: costruzioni e impianti della Confederazione/energia/sport, tempo libero e turismo/difesa nazionale/agricoltura/navigazione aerea/pianificazione del territorio/politica regionale/trasporti/foreste/opere idrauliche/utilizzazione delle acque/utilizzazione delle forze idriche.

⁵⁰ Secondo la CPS: Scuola federale dello sport di Macolin (SFSM)/Ispettorato federale degli impianti a corrente forte (IFICF)/Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)/Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC)/Ufficio federale dell'energia (UFE)/Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), Direzione federale delle foreste, Divisione Natura e Paesaggio, Divisione Sostanze, Suolo, Biotecnologia, Divisione Protezione delle acque e pesca, Divisione Rifiuti, Divisione Lotta contro i rumori/Ufficio federale della cultura (UFC)/Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)/Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG), Divisione Servizio geologico nazionale, Divisione Servizio idrologico nazionale, Divisione economia delle acque, Divisione utilizzazione delle risorse idriche, Divisione protezione contro i pericoli naturali/Ufficio federale delle strade (USTRA)/Ufficio federale dei trasporti (UFT)/Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE)/Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport; (DDPS)/Segretariato di Stato dell'economia (seco).

diversi uffici e dipartimenti, nei quali l'IFP è soltanto uno dei tanti fattori di influenza. La maggior parte degli esperti intervistati deplora l'assenza di un trattamento globale e interdipartimentale delle problematiche specifiche dell'IFP. Non esiste, per esempio, alcuna piattaforma istituzionale che funga da collegamento fra gli uffici incaricati dell'esecuzione dell'IFP. Il contatto fra le diverse autorità è sporadico e occasionale. Il coordinamento fra le autorità di esecuzione dipende quindi non tanto dall'istituzionalizzazione delle procedure amministrative quanto dal modo di lavorare dei singoli impiegati.

In vista di garantire l'elaborazione di decisioni fondate, rafforzando così la protezione conferita dall'IFP, la LPN prevede l'obbligo, per l'autorità d'approvazione, di consultare i servizi specializzati, in particolare quelli dell'UFAPF, come pure la CFNP.

2.1.4.3 L'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF)

Come la legge sulle costruzioni e gli impianti prevede la concentrazione di tutte le decisioni presso una sola autorità (autorità unica), così, conformemente all'articolo 3 capoverso 2 LPN e agli articoli 62a e 62b LOGA⁵¹, prima di prendere una decisione le autorità federali sentono i servizi federali interessati, e cioè, in questo caso, l'UFAPF, l'UFC e l'USTRA.

Inoltre, a livello federale, l'UFAPF ha il diritto di essere consultato su tutte le questioni che interessano l'IFP. Nel suo parere, la Divisione Paesaggio dell'UFAPF determina se un oggetto dell'IFP è compromesso dall'adempimento di un compito della Confederazione e indica, secondo i casi, se occorre una perizia della CFNP.

L'UFAPF rappresenta gli interessi di protezione dell'IFP ma non ha potere decisionale. Le eventuali divergenze tra l'UFAPF e l'autorità d'approvazione sono discusse congiuntamente e, nella misura del possibile, eliminate. In caso d'intesa, il risultato della consultazione ha forza vincolante per l'autorità. Allorché permangono divergenze d'opinione che non possono essere eliminate, la decisione definitiva spetta all'autorità; se la decisione è contraria al parere dell'UFAPF, l'autorità deve motivarla. Di conseguenza, le possibilità di influenza dell'UFAPF sono alquanto limitate. A ciò si aggiunge il fatto che in queste procedure amministrative l'UFAPF è spesso il solo ufficio federale a rappresentare gli interessi della protezione del paesaggio, mentre gli interessi preponderanti dell'utilizzazione sono difesi da numerosi altri enti.

2.1.4.4 La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP)

La CFNP è la commissione extraparlamentare incaricata della perizia di progetti attuati nell'adempimento dei compiti della Confederazione ai sensi dell'articolo 2 LPN e che potrebbero recare un danno rilevante a un oggetto iscritto in un inventario federale ai sensi dell'articolo 5 LPN. È composta da 15 membri che rappresentano diversi settori specialistici della protezione della natura e del paesaggio, fra cui, in

⁵¹ Queste disposizioni sono introdotte dalla nuova legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani.

particolare, biologia, geografia, pianificazione del territorio e diritto. Le perizie della CFPN rivestono grande importanza, perché gli oggetti dell'IFP e gli obiettivi di protezione sono descritti solo in maniera assai generica e si prestano quindi a varie interpretazioni. L'articolo 7 LPN dispone che la perizia della commissione occorre solo per gli oggetti iscritti in un inventario federale ai sensi dell'articolo 5; ciò significa che non è obbligatoria per gli inventari istituiti secondo gli articoli 18a e 23a-c LPN, i cui oggetti sono descritti più precisamente e che vietano interventi di questo tipo o che limitano considerevolmente lo spazio di manovra dell'autorità d'approvazione.

L'articolo 7 LPN recita: «Se l'adempimento del compito è di competenza della Confederazione, l'UFAPF, l'UFC oppure, secondo competenza, l'USTRA decide se occorre la perizia della commissione secondo l'articolo 25 capoverso 1». Per gli affari dell'IFP, la commissione è la CFPN. Se è competente il Cantone, decide il servizio cantonale di cui all'articolo 25 capoverso 2 (Servizi cantonali per la protezione della natura e del paesaggio, art. 25 cpv. 1 LPN). Queste disposizioni sono in vigore dal 1° gennaio 2000 e rientrano nel campo d'applicazione della legge sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani.

Secondo le informazioni della CFPN e dell'UFAPF, la nuova procedura ha dato buoni risultati nell'adempimento dei compiti della Confederazione. La selezione dei casi da esaminare è stata effettuata dalla Divisione Paesaggio dell'UFAPF e la CFPN è stata consultata unicamente nei casi dubbi. Secondo la CFPN, la prassi della Divisione Paesaggio non ha causato cambiamenti: la selezione avviene secondo lo stesso procedimento impiegato dalla CFPN allorché tali questioni erano ancora di sua competenza. Di conseguenza, è rimasto immutato anche il numero di casi in cui è stata richiesta la perizia della CFPN.

Nell'adempimento dei compiti della Confederazione da parte dei Cantoni, quando la decisione circa la perizia della CFPN spetta ai servizi cantonali, la CFPN ha invece constatato una diminuzione del numero di casi che le sono stati sottoposti. Questa tendenza va ascritta principalmente al fatto che i casi che non hanno ripercussioni sull'IFP, ma in cui la perizia occorreva per ragioni formali (mantenimento dell'obbligo di sentire la commissione secondo il diritto preesistente), non le sono più stati sottoposti. La CFPN ha inoltre rilevato che, nell'insieme, il numero di progetti per i quali è richiesta una perizia è in aumento. La commissione non dispone, per altro, di una visione globale qualitativa e quantitativa delle decisioni prese a livello cantonale nell'ambito dell'adempimento dei compiti della Confederazione. Non è quindi in posizione di determinare se la sua perizia è stata richiesta per tutti i casi in cui un oggetto dell'IFP avrebbe potuto subire un danno, oppure se il margine di manovra delle autorità cantonali nella selezione dei casi influisce in maniera positiva o negativa sulla conservazione di un oggetto dell'IFP. La CFPN constata tuttavia che certi Cantoni le sottopongono regolarmente progetti per perizia, mentre altri non richiedono mai il suo parere.

Se nell'adempimento di un compito della Confederazione un oggetto iscritto in un inventario federale ai sensi dell'articolo 5 può subire un danno rilevante oppure se sorgono questioni d'importanza fondamentale al riguardo, la commissione redige una perizia a destinazione dell'autorità cui spetta la decisione (art. 7 cpv. 2 LPN).

Nella perizia la commissione indica se l'oggetto deve essere conservato intatto oppure la maniera per salvaguardarlo, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione. Le perizie della CFPN non

hanno carattere vincolante. Se l'autorità d'approvazione decide di non tenere conto della perizia della commissione deve motivare tale decisione⁵².

2.1.4.5 Conclusioni sugli aspetti politici trasversali e sul coordinamento intersettoriale

Secondo Leimbacher questo processo decisionale funziona perfettamente quando si tratta di perizie concernenti grandi progetti, quali, per esempio, l'installazione di antenne di radiocomunicazione o la gestione di discariche o di cave di ghiaia e pietrame. Nel caso di piccoli interventi negli oggetti dell'IFP, ovvero di interventi in elementi secondari che non riguardano l'aspetto centrale dell'oggetto in questione, la pratica ha invece dimostrato che le autorità competenti escludono a priori la possibilità di un danno considerevole e quindi non considerano necessario richiedere una perizia della commissione⁵³. Questa constatazione è parzialmente corroborata dall'analisi di Hintermann & Weber⁵⁴. Secondo questo studio, la qualità dei pareri dei servizi di certi Cantoni lascia ancora a desiderare. L'UFAFP assicura che si ricorre alla perizia della CFPN allorché insorge anche il minimo dubbio circa eventuali danni a un oggetto dell'IFP. Va ricordato in proposito che è possibile interporre ricorso ai sensi dell'articolo 12 LPN se la perizia della CFPN non è stata sollecitata senza o.

In genere l'autorità d'approvazione è anche l'autorità specializzata della politica in questione e ne difende gli interessi di utilizzazione. Le autorità specializzate che rappresentano il punto di vista della protezione del paesaggio (UFAFP e CFPN) non hanno competenza decisionale, bensì godono del diritto di consultazione e del diritto di proposta. La competenza decisionale spetta all'autorità d'approvazione. Questo squilibrio tra le preoccupazioni delle autorità di utilizzazione e quella delle autorità di protezione può influire sulla ponderazione degli interessi.

Sotto il profilo della protezione del paesaggio, l'assenza di potere decisionale da parte delle autorità di protezione può essere considerato uno svantaggio. Da un punto di vista più pragmatico, la presa di decisione da parte delle autorità competenti delle varie politiche settoriali può anche rivelarsi un vantaggio nella misura in cui suscita una più vasta «accettazione».

2.1.5 Meccanismi per determinare l'ammissibilità di un intervento

2.1.5.1 Fasi della procedura d'approvazione

Al fine di determinare l'ammissibilità di un intervento e di conservare intatto l'oggetto senza impedirne il futuro sviluppo, nell'ambito del processo decisionale l'autorità d'approvazione, con il sostegno dell'UFAFP e, eventualmente, della CFPN, procede così:

1. designa l'oggetto in questione e ne definisce gli obiettivi di protezione specifici, nonché i problemi che l'intervento comporta;

⁵² Cfr. punto 3 del presente rapporto.

⁵³ Leimbacher in Keller et al.: 1997, pagg. 223–224.

⁵⁴ Hintermann & Weber: 2003b. Cfr. anche punto 3 del presente rapporto.

2. stabilisce se l'impiego o l'utilizzazione pianificati possono arrecare danno al paesaggio protetto;
3. esamina, se del caso, gli eventuali danni che il paesaggio protetto potrebbe subire;
4. se tali danni non superano un certo grado di intensità (da fissare secondo i casi) e la conservazione dell'oggetto è garantita nonostante l'intervento, quest'ultimo può essere considerato ammissibile. In determinati casi, deterioramenti minimi di un oggetto possono essere ammissibili anche se non si è in presenza di interessi d'utilizzazione nazionali. L'intervento deve comunque essere ammesso solo allorché il suo interesse è nettamente superiore a quello della protezione. In tal caso, l'intervento deve essere praticato tenendo conto dell'obbligo di preservazione nella misura del possibile;
5. invece di regola l'intervento non è ammissibile se ha ripercussioni di maggiore entità e può comportare conseguenze gravi (pregiudizio dei settori di protezione pertinenti) che impediscono che l'oggetto sia conservato intatto;
6. il suddetto intervento può essere tollerato, in via eccezionale, quando all'interesse di protezione si oppone un interesse nazionale di almeno pari importanza. Deve però sempre essere effettuato del rispetto dell'obbligo della conservazione, nella misura del possibile, dell'oggetto dell'IFP;
7. in virtù del principio di conservare intatto l'oggetto, nell'ambito dell'approvazione le autorità competenti devono limitare allo stretto indispensabile la portata dell'intervento e i suoi effetti sotto il profilo della pianificazione del territorio. A tal fine, nella ponderazione degli interessi devono essere considerati anche fattori quali la ricerca di località alternative e la valutazione dei vantaggi e degli svantaggi, nonché gli interessi della pianificazione del territorio, della protezione della natura e del paesaggio e via dicendo.

2.1.5.2 Ponderazione degli interessi

Per determinare se un intervento è ammissibile senza deroghe al principio di conservare intatto un oggetto dell'IFP, l'autorità competente procede alla ponderazione degli interessi. Secondo Leimbacher, lo scopo di tale procedura è di accertare quali sono gli interessi preponderanti nel caso in esame, ovvero, per esempio, se l'interesse pubblico di conservare intatto un paesaggio d'importanza nazionale è preponderante rispetto all'interesse, parimenti pubblico, di assicurare l'approvvigionamento energetico⁵⁵. Di conseguenza, nell'ambito dell'attuazione dell'IFP, la ponderazione degli interessi in gioco è capitale. L'articolo 3 LPN dispone implicitamente che nell'accertamento dell'ammissibilità è ammesso un lieve pregiudizio degli interessi conflittuali; in tal caso l'interesse dell'intervento deve prevalere su quello della protezione. In caso di pregiudizio considerevole, invece, l'articolo 6 capoverso 2 LPN dispone una ponderazione degli interessi in senso restrittivo, e cioè che all'interesse della protezione si deve opporre un interesse d'importanza nazionale uguale o superiore.

⁵⁵ Leimbacher: 1993, pag. 18.

2.1.5.3 Conclusioni sulla procedura d'approvazione

Il fatto che determinati interventi di lieve portata sono più facilmente giustificabili e quindi anche più facilmente ammissibili, anche se non esiste un interesse nazionale, non è scevro di rischi. Alla fin fine, infatti, la somma di molteplici interventi di scarsa entità in un oggetto dell'IFP, può produrre una trasformazione nociva dell'oggetto medesimo. La decisione circa l'ammissibilità di un intervento è presa in circa 20 uffici federali diversi; non esiste neppure una banca dati centralizzata che comprenda tutti gli interventi in un oggetto dell'IFP. Di conseguenza, né le autorità d'approvazione, né i servizi specializzati con funzioni di consulenza – ovvero la CFPN e l'UFAPF – hanno una veduta d'insieme concreta dei pregiudizi arrecati. In tali circostanze, le precedenti alterazioni non sono sistematicamente prese in considerazione nella determinazione dell'ammissibilità di un intervento.

La procedura d'approvazione è assai delicata. Da un lato, gli oggetti in esame sono spesso vasti e di grande complessità, dall'altro gli interessi esistenti sono estremamente vari e contrastanti. Per giunta non esiste alcuna regola precisa circa il peso che deve essere attribuito ai singoli interessi, e la descrizione degli oggetti è vaga. Ciò fa della ponderazione degli interessi un compito difficile e impegnativo. Questo handicap è particolarmente grave allorché le autorità competenti non hanno l'esperienza e le conoscenze necessarie per svolgere efficacemente tale compito. È questo il prezzo che si deve pagare per una protezione degli oggetti dell'IFP che non è garantita in maniera completa, bensì è determinata sempre e solo di caso in caso. Tali problemi non insorgono, invece, per i paesaggi palustri di particolare bellezza e di importanza nazionale iscritti nell'inventario federale dei paesaggi palustri. Questi sono infatti protetti dall'articolo 78 capoverso 5 della Costituzione federale (il cosiddetto articolo di Rotenthurm) e sottostanno a un divieto assoluto di alterazione: «Le paludi e i paesaggi palustri di particolare bellezza e importanza nazionale sono protetti. Non vi si possono costruire impianti né procedere a modifiche del suolo. Sono ecettuate le installazioni che servono a preservare lo scopo protettivo o l'utilizzazione agricola già esistente». In proposito va incidentalmente menzionato che il divieto di diritto costituzionale del legislatore è stato leggermente attenuato. L'articolo 23d capoverso 1 LPN è formulato in maniera meno restrittiva e non menziona alcun divieto: «Gli interventi volti a configurare o utilizzare le zone palustri sono ammissibili per quanto non contrari alla conservazione degli elementi tipici delle zone medesime». Nonostante la verifica della costituzionalità delle leggi svizzere questa imprecisione ha potuto insinuarsi nella legislazione.

2.1.6 Rimedi giuridici

Secondo l'articolo 12 capoverso 1 LPN, «in quanto le decisioni dei Cantoni e le decisioni delle autorità federali siano impugnabili in ultima istanza mediante ricorso al Consiglio federale o ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, il diritto di ricorrere spetta ai Comuni e alle associazioni aventi un'importanza nazionale che esistano da più di dieci anni e si occupino per statuto della protezione della natura e del paesaggio, della conservazione dei monumenti storici o di scopi affini puramente ideali». Questi rimedi giuridici possono dunque essere impiegati anche contro le decisioni ai sensi dell'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA). Non tutte le decisioni ai sensi dell'articolo 5 PA possono per altro essere impugate. In virtù dell'articolo 12 capoverso 1 LPN esiste un diritto di ricorso solo contro le decisioni prese nell'ambito dell'adempimento di un compito

della Confederazione. Secondo Keller⁵⁶ questa limitazione del diritto di ricorso è di scarso rilievo e dovrebbe essere eliminata per motivi di coerenza.

Il diritto di ricorso delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente ha fatto oggetto, nel 2000, di uno studio di giuristi dell'Università di Ginevra su incarico dell'UFAP⁵⁷. La principale conclusione di questo studio è che il diritto di ricorso costituisce un mezzo ausiliario per l'esecuzione del diritto ambientale. Nella maggior parte dei casi il diritto di ricorso delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente è esercitato allo scopo di ottenere miglioramenti del progetto mediante una tempestiva implicazione delle organizzazioni stesse nella fase di pianificazione e nella procedura d'approvazione. Solo eccezionalmente una decisione viene impugnata ai fini di un'opposizione di principio. D'altronde solo l'1,4 per cento di tutti i ricorsi inoltrati al Tribunale federale proviene da organizzazioni per la protezione dell'ambiente. Eppure la frequenza con cui i ricorsi di diritto amministrativo sono ammessi è superiore alla media. Per esempio, nel periodo in esame, il Tribunale federale ha ammesso solo il 18,5 per cento dei ricorsi presentati, ma il 63 per cento di quelli inoltrati da organizzazioni per la protezione dell'ambiente.

Nell'ambito dell'IFP, dal 1998 a marzo 2003, sono stati interposti presso il Tribunale federale 12 ricorsi di diritto amministrativo e 2 di diritto pubblico. Di questi, 2 emanavano da organizzazioni per la protezione dell'ambiente, e in entrambi i casi il Tribunale federale ha parzialmente ammesso i ricorsi. Queste cifre confermano dunque i risultati dello studio di Flückiger et al.

Le organizzazioni per la protezione dell'ambiente consultate affermano tuttavia che le conclusioni di Flückiger et al. relativamente all'IFP devono essere analizzate in maniera differenziata. Data la mancanza di uniformità degli effetti di protezione dell'IFP, è oltremodo difficile vincere un ricorso unicamente in base all'IFP. In generale, per interporre ricorso si devono addurre altri motivi oltre al pregiudizio degli obiettivi di protezione dell'IFP. Spesso è il ricorrente a dover provare che gli obiettivi dell'IFP sarebbero compromessi da un progetto, cosa non facile, vista la vaga definizione degli obiettivi stessi. Di conseguenza, la procedura appare relativamente costosa rispetto alle probabilità di successo. Inoltre i promotori cercano di improntare i grandi progetti (per es. Ferrovia 2000, in Roggwil, oggetto IFP n. 1312 Wässermatten) alla compatibilità con l'IFP, pianificando misure di sostituzione. Con un ricorso, le organizzazioni per la protezione dell'ambiente rischiano di mettere in pericolo le misure in questione. In ragione di questi motivi strutturali, i ricorsi per pregiudizio degli obiettivi di protezione dell'IFP sono estremamente rari⁵⁸.

In merito all'effetto preventivo che i rimedi giuridici messi a disposizione delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente dovrebbero espletare, le opinioni degli esperti consultati divergono. Alcuni ritengono che, soprattutto a livello dei grandi progetti implicanti profonde trasformazioni, l'effetto preventivo abbia il suo peso, grazie alle forti probabilità di successo della procedura di ricorso. Per evitare obiezioni e reclami, fin dai primi stadi della pianificazione i promotori cercano quindi di ottimizzare i progetti dal punto di vista ambientale. Altri sono invece del parere che, visto l'esiguo numero di ricorsi interposti contro danni di lieve entità di

⁵⁶ Keller in Keller et al.: 1997, pag. 257.

⁵⁷ Flückiger, Morand und Tanquerel: 2000.

⁵⁸ Numerosi danni a oggetti dell'IFP sono per giunta ascrivibili alla pianificazione federale (piano settoriale o concezione) o, rispettivamente, alla pianificazione di Cantoni e (piano di regolazione o piano di utilizzazione) contro le quali le organizzazioni per la protezione dell'ambiente non hanno alcun diritto di ricorso.

un oggetto dell'IFP, le autorità sono inclini a non attenersi alle disposizioni dell'IFP perché i rischi di ricorso sono scarsi, in ragione della sfavorevole relazione costo-utilità. Va menzionato in proposito che il diritto di ricorso ai sensi dell'articolo 12 LPN è compromesso da una serie di fattori strutturali e che di conseguenza la sua funzione, segnatamente di sostenere l'attuazione coerente dell'IFP, è minata.

2.1.7 Sostegno della Confederazione

In virtù dell'articolo 13 LPN, la Confederazione può promuovere la protezione della natura e del paesaggio e la conservazione dei monumenti storici assegnando sussidi, in particolare per misure di conservazione e manutenzione. L'entità dei sussidi per progetti negli oggetti dell'IFP è nettamente inferiore a quella dei sussidi accordati ai biotopi e ai paesaggi palustri.

In proposito la legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi [LSu]) distingue tra aiuti finanziari⁵⁹ e indennità⁶⁰. Per i sussidi secondo la LPN, sia nel caso della protezione dei biotopi (art. 18*d*) che in quella dei paesaggi palustri (art. 23*c*), si tratta di indennità ai sensi di quanto sopra.

Le indennità per i biotopi d'importanza nazionale e per i paesaggi palustri sono pari al 60–90 per cento, secondo le possibilità finanziarie del Cantone come pure secondo l'onere rappresentato dalla protezione dei biotopi o dei paesaggi palustri. Salvo eccezione, gli oggetti dell'IFP non sono né biotopi né paesaggi palustri. Per la loro protezione e manutenzione, quindi, non si applicano le percentuali di indennità relativamente elevate (60–90 per cento), bensì gli aiuti finanziari disposti dall'articolo 13 LPN, che di regola coprono fino al 35 per cento delle spese⁶¹. La differente entità delle due categorie di aiuti è riconducibile al fatto che per le indennità, a differenza dei sussidi, esiste un diritto. Per quanto concerne l'IFP, le aliquote dei sussidi federali, inferiori rispetto a quelle delle indennità per i biotopi e i paesaggi palustri, suscitano una minore accettazione delle relative condizioni di protezione da parte di Cantoni, Comuni e proprietari. Poiché le domande di mezzi finanziari dei Cantoni sono presentate tutte insieme, nell'ambito di sovvenzioni globali per diverse misure di protezione, l'UFAP attualmente non può stabilire qual è il volume degli aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 13 LPN impiegati finora specificamente per la protezione di oggetti dell'IFP.

Uno studio sui sussidi federali in materia di paesaggio effettuato su incarico del Fondo Paesaggio Svizzera pone gli aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 13 LPN in un più ampio contesto (FP 2001). Secondo questa inchiesta, i sussidi federali con effetti diretti o indiretti sul paesaggio ammontano annualmente a circa 8,9 miliardi di franchi⁶²: di questi, tuttavia, secondo lo studio summenzionato, solo il 9 per cento

⁵⁹ L'art. 3 cpv. 1 LSu recita: «Gli aiuti finanziari sono vantaggi pecuniari, concessi a beneficiari estranei all'amministrazione federale, per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario. Sono considerati vantaggi pecuniari in particolare le prestazioni in denaro non rimborsabili, le condizioni preferenziali per mutui, le fideiussioni, come anche i servizi e le prestazioni in natura, gratuiti o a condizione di favore».

⁶⁰ L'art. 3 cpv. 2 recita: «Le indennità sono prestazioni concesse a beneficiari estranei all'amministrazione federale per attenuare o compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento: a. di compiti prescritti dal diritto federale; b. di compiti di diritto pubblico, che la Confederazione ha affidato al beneficiario».

⁶¹ Eccezionalmente fino al 45 %.

⁶² Cifre secondo il preventivo 2001.

deve essere considerato positivo per l'assetto del paesaggio; il restante 91 per cento dei sussidi federali di incidenza territoriale ha invece ripercussioni potenzialmente dannose per la natura e il paesaggio. Considerata questa mancanza di coordinamento politico, e dato il dimostrato e rapidamente crescente deterioramento del suolo e della natura in Svizzera, gli autori raccomandano di vincolare maggiormente i sussidi della Confederazione di incidenza territoriale agli obiettivi costituzionali della sostenibilità, dell'utilizzazione e della conservazione del paesaggio (ibid., pag. 139).

2.1.8 Conclusioni sull'analisi del programma dal punto di vista della LPN

Per concludere questo capitolo, si deve constatare che nell'ambito della LPN la concezione politica dell'IFP manca di una linea direttrice chiara e univoca. La sua principale debolezza sta nella sproporzione tra gli obiettivi di protezione mirati e i mezzi a disposizione per realizzarli, segnatamente per quanto riguarda la Confederazione. Questa sproporzione è senza dubbio uno dei motivi dello scarso livello di raggiungimento degli obiettivi constatato nel punto 1. La lacunosità del programma politico dell'IFP può essere ascritta in buona parte ai fattori strutturali seguenti:

per raggiungere gli obiettivi dell'IFP, i singoli oggetti dovrebbero, logicamente, essere protetti prima e dopo gli interventi della Confederazione ma anche prima e dopo gli interventi dei Cantoni, dei Comuni e dei privati. Tuttavia, vista la competenza limitata della Confederazione in materia di protezione della natura e del paesaggio, la LPN è incentrata soprattutto sulla protezione dell'IFP nell'ambito dell'adempimento dei compiti della Confederazione. Secondo il commento all'IFP questo dispositivo dovrebbe costituire un incentivo sufficiente perché Cantoni e Comuni prendano a loro volta misure adeguate per la conservazione degli oggetti dell'IFP nell'ambito dell'adempimento dei loro compiti. Se nella pratica ciò non accade, è principalmente perché la forza vincolante dell'IFP per i Cantoni e i Comuni non è stata definitivamente fissata. Eppure le modifiche del paesaggio negli oggetti dell'IFP derivano appunto, in gran parte, da sviluppi di competenza cantonale e comunale;

lo scopo dell'IFP non è di vietare qualsiasi intervento umano in una zona inventariata bensì di esaminare con particolare cura gli eventuali interventi. Non mira quindi direttamente a un determinato risultato sul paesaggio, bensì ad evitare gli effetti che l'attuazione di determinate politiche settoriali di incidenza territoriale può avere sugli oggetti iscritti. Ciò genera una frammentazione sotto il profilo dell'esecuzione nella misura in cui essa dipende da un gran numero di politiche settoriali e di autorità rappresentanti interessi diversi e talvolta contrastanti. Sul piano legislativo, le politiche settoriali di incidenza territoriale si limitano a una valutazione sommaria degli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio, senza riferimenti diretti all'IFP. Mancano gli incentivi finanziari per orientare più marcatamente l'utilizzazione del territorio verso gli obiettivi dell'IFP. In tali circostanze, il coordinamento tra l'IFP e gli altri settori politici non appare ottimale;

gli uffici federali che esercitano attività di incidenza territoriale sono circa una ventina. Di conseguenza, le decisioni che influiscono sull'IFP sono prese in uffici e Dipartimenti diversi. L'IFP è soltanto un fattore fra i tanti presi in considerazione nell'ambito delle politiche della cui attuazione sono responsabili questi enti federali. La legislazione sull'IFP non prevede alcun coordinamento istituzionalizzato tra le

autorità d'approvazione. I contatti fra queste autorità sono irregolari e non di rado occasionali;

gli obiettivi di protezione dell'IFP non sono chiari. Le autorità incaricate dell'esecuzione non possono desumere direttamente dall'inventario se un intervento si oppone al principio di conservare intatto di un oggetto dell'IFP. Le informazioni contenute nei testi di legge del programma non sono sufficientemente chiare e complete per permettere di determinare concretamente quali elementi del paesaggio di un oggetto dell'IFP devono essere conservati. Di conseguenza, le stesse autorità interessate devono determinare, in base alle informazioni disponibili (ricerche in sito ecc.), le caratteristiche specifiche di ogni singolo oggetto e dedurne le esigenze di protezione effettive. L'adempimento di questo delicato compito dipende da diverse variabili quali, per esempio, l'esistenza di uno studio sull'oggetto in questione o la competenza con cui le informazioni sono valutate dalle autorità;

la mancanza di obiettivi concreti e un'attuazione del programma soggetta a una lunga e complessa catena di causalità sono i principali motivi della difficoltà di descrivere gli elementi concreti di valutazione con cui misurare l'efficienza del programma e della loro carenza. Finora i controlli dell'efficienza del programma dell'IFP sono sempre stati effettuati in maniera puntuale, poiché nell'ambito specifico delle zone dell'IFP non esistono misure di monitoring o di osservazione di lunga durata;

l'UFAFP decide se occorre una perizia della CFNP. Oltre a questa competenza, pur essendo l'unico ufficio specializzato ad avere una visione d'insieme in materia di protezione del paesaggio, l'UFAFP ha soltanto una funzione consultiva. La perizia della CFNP deve essere richiesta solo allorché esiste il pericolo di arrecare un danno notevole un oggetto dell'IFP. L'esito della perizia non è vincolante per l'autorità d'approvazione. Le autorità specializzate che rappresentano gli interessi della protezione devono essere consultate, ma non possono decidere circa l'attuazione di un progetto. Il diritto di ricorso ai sensi dell'articolo 12 LNP costituisce quindi un importante strumento per l'attuazione corretta delle disposizioni dell'IFP. Per motivi strutturali (in particolare le probabilità di successo relativamente esigue rispetto agli elevati costi di procedura) tale diritto è esercitato solo raramente. Non è quindi accertato che il diritto di ricorso garantisca sistematicamente l'attuazione adeguata delle disposizioni dell'IFP. Nei progetti di grande portata, tuttavia, il diritto di ricorso esplica un effetto preventivo. I promotori sono perciò spronati a ottimizzare precocemente i progetti sotto il profilo ambientale per evitare obiezioni e ricorsi;

ai fini della valutazione dell'ammissibilità di un intervento in un oggetto dell'IFP, la legislazione prevede una procedura complessa che si articola in varie fasi, dalla determinazione dell'oggetto da proteggere e dalla fissazione dei relativi obiettivi di protezione fino alla ponderazione degli interessi in gioco. Gli oggetti da valutare sono però spesso vasti e complessi, mentre gli interessi esistenti sono estremamente vari e contrastanti. Inoltre, non esiste alcuna regola precisa circa il peso da attribuire ai singoli interessi. Si aggiunga che la descrizione degli obiettivi di protezione è quanto mai vaga. Le autorità d'approvazione dispongono quindi un margine di manovra piuttosto ampio. Nonostante l'assistenza delle autorità specializzate, la presa di decisione è un compito molto impegnativo. È questo il prezzo da pagare per una protezione degli oggetti dell'IFP che non è garantita a livello globale, bensì viene sempre conferita secondo i casi;

in sostanza, il deterioramento notevole di un oggetto dell'IFP non è ammissibile, ma può essere tollerato in via eccezionale allorché all'interesse della protezione si

2.2.1 Concetti chiave della LPT

Prima di abordare la questione delle intersezioni tra LPT e IFP, occorre chiarire alcuni importanti concetti della LPT⁶³. Secondo l'articolo 1 LPT, Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con misura. Essi coordinano le loro attività d'incidenza territoriale e ordinano l'insediamento in vista di uno sviluppo armonioso del Paese. Essi tengono conto delle condizioni naturali, come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia. La legislazione sulla pianificazione del territorio comprende la LPT e la relativa ordinanza di esecuzione come pure tutta una serie di leggi, fra cui figura anche la legge sulla protezione della natura e del paesaggio.

2.2.1.1 Concezioni e piani settoriali della Confederazione

La Confederazione cura il coordinamento fra i propri compiti d'incidenza territoriale e quelli dei Cantoni in materia di pianificazione del territorio. Il coordinamento avviene principalmente tramite la pianificazione federale, ovvero tramite l'elaborazione di concezioni e piani settoriali ai sensi dell'articolo 13 LPT. In tal modo, la Confederazione non solo adempie l'obbligo di pianificare e coordinare le proprie attività d'incidenza territoriale, ma padroneggia i problemi sempre più complessi relativi all'attuazione di compiti e progetti d'importanza nazionale. Lo scopo delle concezioni e dei piani settoriali elaborati in collaborazione con le autorità cantonali è di contribuire a una migliore sintonia tra Confederazione e Cantoni negli sforzi intrapresi nel settore della pianificazione del territorio.

Secondo l'articolo 14 LPT la Confederazione, nelle concezioni elaborate ai sensi dell'articolo 13 LPT, illustra le modalità di coordinamento delle attività d'incidenza territoriale in vista dello sviluppo auspicabile e i tempi e i mezzi previsti per l'attuazione di questi compiti. Qualora disponga delle competenze del caso, emana inoltre direttive concrete di incidenza territoriale all'intenzione delle autorità federali competenti, in particolare per quanto riguarda l'ubicazione, le condizioni di realizzazione e lo svolgimento degli eventuali lavori. Si è allora in presenza di un piano settoriale ai sensi dell'articolo 13 LPT.

Le concezioni e i piani settoriali sono allestiti dagli enti federali competenti in collaborazione, segnatamente, con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale come pure con gli altri uffici federali e cantonali interessati (art. 17 LPT). Viene così offerta per esempio all'UFAFP la possibilità di influire sui piani settoriali relativamente agli interessi dell'IFP.

Concezioni e piani settoriali devono essere approvati dal Consiglio federale (art. 21 LPT). La procedura d'approvazione è così regolata: l'ufficio federale competente trasmette il progetto per consultazione agli uffici interessati della Confederazione e/o del Cantone. Se il progetto suscita consenso, viene inoltrato in forma di proposta al Dipartimento federale competente, il quale lo sottopone per decisione al Consiglio federale; in questo caso può essere richiesto un corapporto dagli altri Dipartimenti. Se non c'è intesa tra gli uffici federali o tra la Confederazione e un Cantone, l'ufficio federale competente effettua una procedura di eliminazione delle divergenze. Se viene trovata un'intesa, il Dipartimento competente sottopone al Consiglio

⁶³ Per ulteriori informazioni, cfr. VLP/ASPAN: 2002, «La pianificazione del territorio in Svizzera: breve introduzione» al sito web: <http://www.vlp-aspan.ch>

federale l'esito delle discussioni. Se invece la procedura di eliminazione delle divergenze non ha successo, il Consiglio federale decide in merito al conflitto d'opinioni. La decisione del Consiglio federale sull'ammissione o il rigetto di una concezione o di un piano settoriale non è impugnabile. Di conseguenza non è più possibile interporre ricorso presso un tribunale contro gli interventi in oggetti dell'IFP nell'ambito di piani d'azione approvati dal Consiglio federale.

Le concezioni e i piani settoriali sono vincolanti per la Confederazione e i Cantoni. In realtà, tuttavia, le concezioni sono assai meno vincolanti per i Cantoni, in quanto di regola sono formulate in maniera generica e riguardano particolari settori specialistici nei quali le competenze sono ripartite tra Confederazione e Cantoni. In sostanza, le concezioni allestite nei settori di esclusiva competenza federale contengono, de facto, dichiarazioni e direttive più precise e hanno quindi una maggiore forza vincolante per i Cantoni.

Finora sono stati approvati cinque piani settoriali⁶⁴ e due concezioni⁶⁵ ai sensi dell'articolo 13 LPT. In questi documenti l'IFP è menzionato solo sporadicamente e a titolo accessorio. Dai colloqui da noi condotti con gli uffici interessati (USTE e UFAPF) si deve per altro dedurre che gli interessi dell'IFP vi sono presi in considerazione. Tuttavia l'IFP non è che un fattore fra i tanti che influiscono sulla pianificazione del territorio, e quindi nell'attuazione delle politiche settoriali gli interessi di protezione dell'IFP hanno spesso la peggio. Pur essendo giudicato da alcuni tribunali, sul piano materiale, alla stregua di una concezione o di un piano settoriale, sul piano formale l'IFP non beneficia di tale statuto.

2.2.1.2 Il piano direttore

Con l'allestimento di piani direttori, i Cantoni fissano le grandi linee dello sviluppo della propria regione. Forniscono indicazioni circa il coordinamento delle attività d'incidenza territoriale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni e circa i tempi e i mezzi previsti per l'adempimento dei compiti d'incidenza territoriale. Il piano direttore è vincolante per le autorità e definisce per giunta i punti d'interconnessione con le autorità della Confederazione e dei Cantoni limitrofi come pure, se del caso, con le autorità regionali del Paese estero limitrofo. Determina inoltre l'orientamento della pianificazione del territorio sotto il profilo della sostenibilità. Secondo lo stadio dei lavori di pianificazione, queste indicazioni hanno funzione di orientamento preliminare, oppure corrispondono ai risultati di studi già conclusi. Si può trattare dei progetti più vari, quali per esempio la rete dei trasporti pubblici, le zone protette d'importanza cantonale, le decisioni sull'ubicazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e così via. Infine il piano direttore cantonale contiene anche indicazioni procedurali; può per esempio definire la procedura di adeguamento di una zona edificabile alle esigenze del diritto federale o stabilire le regole di dimensionamento di una zona edificabile.

Il piano direttore non è un rigido strumento di pianificazione nella mani delle autorità cantonali, bensì un piano d'azione flessibile per coordinare e dirigere le fasi in

⁶⁴ Piano settoriale per l'avvicendamento delle colture, piano settoriale elettrodotti, piano settoriale AlpTransit, piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica (PISA), piano settoriale militare. Il piano settoriale ferrovie/trasporti pubblici e il piano settoriale delle strade non sono ancora stati approvati dal Consiglio federale.

⁶⁵ Concezione «Paesaggio svizzero», Concezione per la costruzione d'impianti sportivi d'importanza nazionale.

corso della pianificazione del territorio. I piani direttori sono quindi continuamente adeguati alle nuove circostanze e sono verificati completamente ogni dieci anni.

Secondo l'articolo 11 capoverso 1 LPT il Consiglio federale approva i piani direttori. Nell'adempimento di questo compito la Confederazione veglia affinché si tenga debitamente conto degli interessi dell'IFP. La procedura d'approvazione dei piani è svolta dall'USTE; l'UFAFP e la CFPN sono consultate. Per la CFPN il controllo dei piani direttori cantonali è addirittura diventato un compito centrale. La commissione esamina, tra l'altro, se il piano direttore comprende progetti dannosi per l'IFP e sono state considerate le possibilità di migliorare e/o rivalutare gli oggetti dell'IFP. Elabora quindi le relative domande all'intenzione dell'USTE.

Nella procedura d'approvazione dei piani l'USTE, in qualità di autorità responsabile della politica di sviluppo territoriale, funge da mediatore tra gli interessi dell'utilizzazione (difesi dall'ufficio competente della politica settoriale in questione) e gli interessi della protezione (rappresentati dall'UFAFP e dalla CFPN). Sentiti gli uffici interessati, la procedura d'approvazione dei piani direttori è spesso oggetto di intensi e talvolta aspri dibattiti tra l'USTE e l'UFAFP, che rappresentano interessi contrastanti. Finora queste discussioni si sono sempre concluse con una soluzione accettabile per entrambi gli uffici. I rappresentanti delle due autorità giudicano quindi fruttuosa e costruttiva la collaborazione.

2.2.1.3 Pianificazione comunale

Nei piani di utilizzazione, vincolanti per i privati, i Cantoni regolano l'utilizzazione ammissibile del suolo. Tale compito viene per lo più delegato dalle autorità cantonali ai Comuni, che dispongono di conoscenze precise della situazione effettiva sul posto e sono quindi in misura di stabilire l'utilizzazione del suolo parcella per parcella. Di conseguenza, per i progetti con ripercussioni apprezzabili sullo sviluppo del territorio, quali, per esempio, la definizione di zone industriali o l'ubicazione d'impianti di smaltimento dei rifiuti d'importanza regionale, numerosi Cantoni prevedono piani di utilizzazione cantonali, contenenti precise disposizioni di pianificazione, che prevalgono sui piani di utilizzazione comunali. I piani di utilizzazione devono attenersi alle prescrizioni generali della legge sulla pianificazione del territorio. Tale normativa federale contiene disposizioni più dettagliate dei piani direttori cantonali, perché l'allestimento dei piani di utilizzazione deve consentire una chiara distinzione tra le zone edificabili e le altre (art. 14 LPT). La pianificazione delle zone deve quindi essere conforme agli obiettivi e ai principi della pianificazione del territorio e non può oltrepassare il dimensionamento prescritto dalla legge federale. Le norme di legge sono inoltre completate da numerose disposizioni delle leggi speciali, in particolare dal diritto ambientale. I piani di utilizzazione, tuttavia, non determinano unicamente le zone edificabili, bensì anche l'utilizzazione delle altre zone (per es. zone di estrazione, casali, regioni sciistiche, ecc.). Per lo più è altresì obbligatorio delimitare le zone meritevoli di protezione in base a un piano di protezione del paesaggio.

2.2.2

I quattro pilastri della protezione della LPT

Le zone dell'IFP catalogate come regioni d'importanza nazionale rientrano nel campo d'applicazione della legislazione sulla pianificazione del territorio. Come spiegato in quanto precede, le disposizioni della LPT conferiscono all'IFP una certa forza vincolante nei confronti di Cantoni e Comuni. Ciò compensa in parte la scarsa obbligatorietà dell'IFP nell'ambito della LNP. La protezione garantita all'IFP poggia su quattro pilastri.

- a. In primo luogo, secondo l'articolo 6 capoverso 2 lettera b LPT, in vista dell'allestimento dei loro piani direttori, i Cantoni designano i territori che sono di particolare bellezza o valore, importanti ai fini della ricreazione o quali basi naturali della vita. Di conseguenza, i piani direttori devono tenere conto delle zone dell'IFP nella misura in cui si tratta di oggetti di importanza nazionale.
- b. In secondo luogo, sul piano materiale, l'IFP presenta le caratteristiche di una concezione o di un piano settoriale della Confederazione (ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 LPT), anche se formalmente non è stato mai riconosciuto come tale. In applicazione dell'articolo 6 capoverso 4 LPT, i Cantoni devono quindi tenere conto dell'IFP nei loro piani direttori e, di conseguenza, anche nella pianificazione comunale.
- c. In terzo luogo, per essere certi dell'approvazione del piano direttore, i Cantoni devono tenere conto in modo appropriato dei compiti d'incidenza territoriale della Confederazione e dei Cantoni limitrofi (art. 11 LPT).
- d. Infine, in virtù dell'articolo 17 capoverso 1 LPT, i Cantoni sono tenuti a classificare come zone protette i paesaggi particolarmente belli e quelli con valore naturalistico o storico-culturale. Il diritto cantonale può prevedere, invece delle zone protette, altre misure adatte (art. 17 cpv. 2 LPT).

2.2.3

Digressione: l'esecuzione nei Cantoni

Dopo essere stato ignorato dai Cantoni per anni, l'IFP è attualmente menzionato nella maggior parte dei piani direttori approvati di recente dal Consiglio federale. Una semplice menzione, tuttavia, non basta a conferire agli effetti di protezione dell'IFP carattere vincolante a livello cantonale. Tale carattere si esplica solo se i Cantoni dichiarano protette le zone dell'IFP o prevedono misure di protezione analoghe nella legislazione cantonale. Per altro, i Cantoni non sono tenuti a estendere la protezione all'intera superficie di un oggetto dell'IFP. Perciò, tenendo conto degli obiettivi di protezione specifici di un oggetto, un Cantone può disporre una protezione specifica per elementi particolarmente significativi di un paesaggio o di un monumento naturale.

Spesso l'integrazione degli oggetti dell'IFP nei piani comunali di utilizzazione è affidata dal Cantone ai Comuni. Nella misura in cui la legislazione cantonale non vi si oppone, nell'adempimento di questo compito i Comuni dispongono, di regola, di un margine di manovra relativamente ampio per determinare fino a che punto intendono tenere conto degli obiettivi di protezione specifici dell'oggetto dell'IFP in questione nella pianificazione comunale. È quindi del tutto possibile che accordino lo statuto di zona protetta solo agli elementi di maggior valore di un oggetto dell'IFP, designando il resto della superficie come zona agricola o edificabile (il cui

mantenimento è assicurato, per esempio, tramite una «disposizione di protezione»). Secondo la legislazione sulla protezione del territorio, le aree d'insediamento si trovano sempre al di fuori delle zone protette (art. 15 LPT). Le superfici insediative di un oggetto dell'IFP (per es. un villaggio) non sono classificate come zone protette e quindi non beneficiano della più rigorosa protezione della LPT. La determinazione delle zone edificabili incombe al Comune, che, nella misura in cui il Cantone non abbia preso disposizioni contrarie, non è obbligato a tenere conto dell'IFP. Nei confronti dei privati, la LPT conferisce all'IFP forza vincolante per il proprietario solo per quelle parti di un oggetto dell'IFP che si trovano in una zona protetta⁶⁶. In genere, per tutta una serie di attività la cui regolamentazione è di competenza comunale (per es. concessione di licenze di costruire, destinazione del terreno a scopi ricreativi e sportivi, ecc.), l'effetto di protezione dell'IFP è assai limitato. Tra l'altro questa potrebbe essere una delle ragioni per cui l'utilizzazione del suolo all'interno delle zone dell'IFP e al di fuori non presenta in pratica alcuna differenza (cfr. punto 1.3 «Statistica della superficie»).

2.2.4 Incongruenze nella LPT

Numerosi esperti intervistati hanno sottolineato che la protezione garantita ad alcuni elementi paesaggistici degli oggetti dell'IFP in virtù della LPT è rimessa in questione dagli articoli 24 a 24d della legge stessa. Questi ultimi sono stati modificati nel marzo 1998 e sono entrati in vigore nel settembre 2000 dopo una votazione popolare⁶⁷. Secondo questi articoli, a deroga dell'articolo 22 capoverso 2 lettera a, possono essere concesse licenze di costruire edifici e impianti o di trasformarne la destinazione⁶⁸. Per gli elementi paesaggistici delle zone dell'IFP che si trovano al di fuori delle zone edificabili e quindi sono protetti dalle costruzioni, gli effetti della protezione sono così considerevolmente attenuati. Gli articoli 24 a 24d LPT aprono così una breccia nella protezione garantita dal piano di utilizzazione. Buona parte degli esperti consultati hanno espresso il timore che la già debole posizione dell'IFP a livello cantonale e comunale sia ulteriormente minata. Dall'entrata in vigore di queste disposizioni, d'altronde, le autorità cantonali hanno registrato un aumento delle domande di licenze per progetti edilizi al di fuori delle zone edificabili. Nel Cantone d'Argovia, per esempio, in due anni sono state presentate più di cento

⁶⁶ Diversi strumenti sono disponibili per dichiarare le zone dell'IFP zone protette con carattere vincolante per il proprietario del terreno: ordinanza, piano direttore, piano di utilizzazione, iscrizione catastale, contratti.

⁶⁷ L'attuale tenore dell'art. 24 LPT «Eccezioni per edifici e impianti fuori delle zone edificabili» non è nuovo, e corrisponde a quello dell'art. 24 cpv. 1 della vecchia LPT, prima della revisione del 1998. Sono nuovi invece gli art. 24a fino a d, che disciplinano i settori seguenti: cambiamenti di destinazione senza lavori di trasformazione fuori delle zone edificabili; aziende accessorie non agricole fuori delle zone edificabili; edifici e impianti esistenti fuori delle zone edificabili, non conformi alla destinazione della zona; eccezioni di diritto cantonale per edifici e impianti fuori delle zone edificabili. Va inoltre notato che la disposizione d'esecuzione dell'art. 24d cpv. 1 LPT è stata modificata dal Consiglio federale: nell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione è stato inserito l'art. 42a relativo alla trasformazione di edifici abitativi agricoli in vista di un'utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli, con entrata in vigore il 1° luglio 2003.

⁶⁸ Le autorizzazioni per progetti edilizi al di fuori delle zone edificabili ai sensi degli art. 24 a 24d LPT sono concesse dai Cantoni, nella misura in cui non vi si oppongono interessi predominanti. Di conseguenza, poiché si tratta dell'adempimento di compiti della Confederazione, gli interessi dell'IFP dovrebbero essere presi in considerazione. Gli esperti intervistati, tuttavia, osservano che di regola i Cantoni tengono ancora prevalentemente conto degli interessi di utilizzazione, ma solo scarsamente di quelli dell'IFP.

domande di licenze di costruzione di pollai, porcili stalle ecc. al di fuori delle zone edificabili. Secondo gli articoli 24a a 24d tali domande sono attualmente ammissibili, mentre non lo erano prima dell'entrata in vigore di queste nuove disposizioni. Uno degli obiettivi principali della pianificazione del territorio, cioè la ripartizione del suolo in zone edificabili e non edificabili, verrebbe così completamente accantonate. L'analisi dimostra quindi l'esistenza di incongruenze nella LPT.

2.2.5 La protezione dell'IFP a livello cantonale e comunale

Uno studio effettuato nell'ottobre 2002 da Pro Natura⁶⁹ fornisce alcune cifre sulla protezione giuridica dell'IFP a livello cantonale e comunale. Il sondaggio, svolto mediante questionari e interviste telefoniche con gli uffici cantionali per la protezione della natura e del paesaggio, porta sulle questioni seguenti:

- a. la protezione delle zone dell'IFP del Cantone è estesa a tutta la superficie?
- b. la protezione ha carattere vincolante solo per le autorità o per le autorità e i proprietari⁷⁰?

I dati forniti dai Cantoni poggiano in parte sul sistema informativo geografico (SIG), in parte su calcoli e stime in base ai piani direttori. Benché la qualità sia solo parzialmente soddisfacente, questi dati consentono un apprezzamento globale della situazione attuale. Non è invece possibile dedurre conclusioni retroattive per il passato, cioè per gli effetti dell'IFP negli anni Ottanta e Novanta di cui al punto 1. Occorre inoltre notare che i risultati dell'inchiesta qui riportati permettono solo una valutazione della situazione dal punto di vista giuridico, ma non danno indicazioni circa l'attuazione e l'efficienza della protezione nelle zone dell'IFP.

In 7 Cantoni su 25, il diritto cantonale protegge la totalità della superficie gli oggetti dell'inventario. Diciotto Cantoni proteggono solo parzialmente i paesaggi e monumenti naturali d'importanza nazionale inventariati situati sul territorio cantonale.

La portata della protezione nelle zone dell'IFP è difficilmente valutabile, poiché tale protezione è garantita da diversi strumenti normativi, quali, per es. ordinanze o decreti cantonali, prescrizioni cantonali sulla pianificazione del territorio, designazioni di zona protetta, iscrizioni catastali particolari come pure contratti di diritto privato. L'entità della protezione diverge quindi considerevolmente da Cantone a Cantone, da Comune a Comune e anche da un oggetto dell'IFP all'altro.

Lo studio summenzionato distingue due statuti di protezione delle superfici dell'IFP, dando così almeno un indice della portata della protezione di cui godono le superfici dell'IFP: nel primo caso lo statuto di protezione è vincolante solo per le autorità cantonali e comunali nell'adempimento dei loro compiti, nell'altro il carattere vincolante si estende anche ai privati allorché le loro attività hanno ripercussioni sul paesaggio.

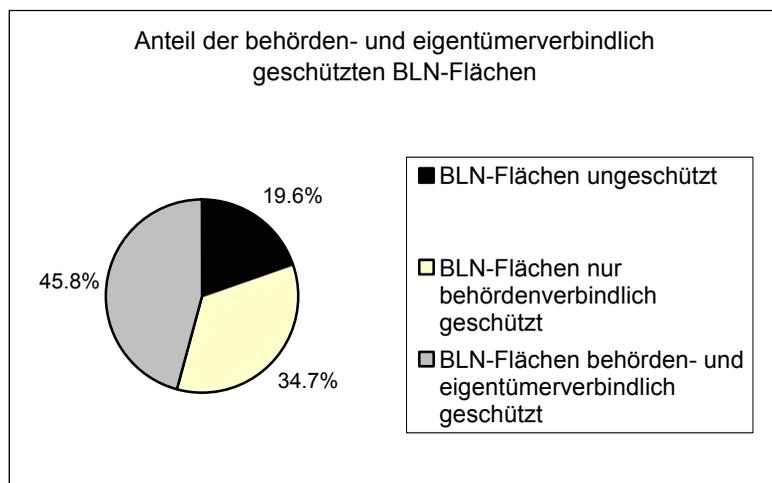
Come illustrato nella figura 8, il 20 per cento delle superfici dell'IFP non beneficia di alcuna protezione a livello cantonale e comunale, mentre il 34 per cento gode di

⁶⁹ Rother, Pro Natura: 2002.

⁷⁰ Si intende per «protezione vincolante per le autorità» che la protezione vincola le autorità cantonali e comunali nell'adempimento dei loro compiti di incidenza territoriale. La protezione vincolante per il proprietario vincola anche i proprietari del terreno nelle loro attività di incidenza territoriale. Si tratta insomma di un incremento dello statuto di protezione rispetto alle superfici la cui protezione è vincolante solo per le autorità.

protezione vincolante nell'ambito dell'adempimento dei compiti delle autorità. In questo caso, l'entità e il livello di protezione garantiti possono variare. Infine il 46 per cento delle superfici inventariate sono protette con forza vincolante non solo per le autorità ma anche per i privati. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, la portata e il livello della limitazione degli interventi di privati rilevanti sotto il profilo del paesaggio non è regolato in maniera uniforme in tutti i Cantoni e i Comuni.

Figura 8



Fonte: Rother A., Pro Natura, (Hrsg.) 2002. Grafische Darstellung: PVK 2003

Gli interventi da parte di Cantoni e Comuni nell'adempimento dei loro compiti come pure da parte di privati sono ammessi nel 20 per cento circa delle superfici dell'IFP. La protezione non è assoluta neppure nel restante 80 per cento perché l'ammissibilità degli interventi che esulano dall'adempimento dei compiti della Confederazione è valutata in base a criteri più o meno rigorosi.

2.2.6 Breve dimostrazione sull'esempio di 3 Cantoni

I punti seguenti forniscono esempi concreti della misura in cui si tiene conto dell'IFP nella pianificazione di tre Cantoni, selezionati in base a criteri geografici e linguistici. Sono stati esaminati: un Cantone dell'altipiano (Argovia), un Cantone della regione prealpina (Zugo) e un Cantone alpino (Vallese). L'OPCA ha intervistato le autorità dei tre Cantoni e ne ha analizzato i piani direttori. L'esito di questa indagine riflette però soltanto la situazione giuridica attuale e non fornisce indicazioni sull'esecuzione e sui presenti effetti dell'IFP nelle zone protette.

2.2.6.1 Argovia

Nel Cantone di Argovia si trovano 12 zone dell'IFP, per un totale di 22 000 ettari, ossia il 15,7 per cento della superficie del Cantone. Di questi, 12 311 ettari sono zone agricole, di cui 8224 ettari classificati come paesaggi d'importanza cantonale. «Die Landschaften von kantonaler Bedeutung stellen die Erhaltung der naturnahen Landschaften e weitgehend unverbauten Landschaftsräumessicher, ohne die Weiterentwicklung zu verhindern»⁷¹. I Comuni sono garanti della protezione dei paesaggi di importanza nazionale, attuano gli obiettivi di protezione, ne determinano gli effetti giuridici e fissano i confini delle zone protette. Inoltre designano le zone di protezione del paesaggio, tenendo conto dei relativi obiettivi di protezione, le zone agricole (con o senza restrizioni di costruzione) e le altre zone.

Per 5 oggetti protetti (Lägern, Wasserschloss, Klingnauer Stausee, Hallwilersee e Reusslandschaft) sono state emanate disposizioni di protezione: «An der ungeschmälernten Erhaltung der Dekretsgebiete besteht ein kantonales Interesse. Die Behörden dürfen von den Schutz- e Entwicklungszielen nur abweichen, wenn ein gleich- oder höherwertiges Interesse entgegensteht»⁷². Il Cantone di Argovia ha regolamentato la pianificazione di determinate parti delle zone dell'IFP sul suo territorio anche a livello del piano di utilizzazione che è vincolante anche per i proprietari del terreno. Secondo lo studio di Pro Natura l'86 per cento delle superfici cantonali dell'IFP è protetto almeno nei confronti delle autorità, mentre il 14 per cento non gode di alcuna protezione.

2.2.6.2 Zugo

Nel Cantone di Zugo si trovano 5 oggetti dell'IFP, per un totale di 8905,5 ettari, pari al 37 per cento della superficie cantonale. Il Cantone riconosce all'IFP una certa forza giuridica. Il suo piano direttore definisce le «Landschaftsschongebiete» (zone di protezione del paesaggio), nelle quali sono compresi quasi interamente gli oggetti dell'IFP⁷³: «Die Landschaftsschongebiete überlagern das Landwirtschaftsgebiet e den Wald. Der Kanton e die Gemeinden fördern die ökologische Aufwertung, die Vernetzung und den besonderen Charakter des Gebietes mittels:

- a. Erarbeiten e Finanzieren von Landschaftsentwicklungskonzepten (LEK)
- b. Erlassen von Landschaftsschutzzonen für besonders zu schützende Landschaften
- c. Erhalten der Naturobjekte
- d. Abschliessen von freiwilligen Verträgen mit Bewirtschaftenden für ökologische Aufwertungen (Hochstammobstbäume. Hecken e Feldgehölze, Waldränder, weitere ökologische Ausgleichsflächen).»

A Zugo si è così ottenuto che determinate parti delle zone dell'IFP siano classificate come «Landschaftsschutzzone» nei piani di utilizzazione che devono essere approvati dal Cantone. Queste zone beneficiano di disposizioni di protezione più rigorose, vincolanti non solo per le autorità ma anche per i proprietari. Secondo lo studio di Pro Natura le Landschaftsschutzzone coprono il 5,4 per cento delle superfici dell'IFP

⁷¹ Kantonaler Richtplan Aargau: Richtplantext, stato 31 marzo 2001.

⁷² Idem.

⁷³ Kantonaler Richtplan Zug: Richtplantext, stato ottobre 2002.

nel territorio cantonale. Le superfici protette in modo vincolante per le autorità corrispondono quindi al 92 per cento delle superfici dell'IFP situate nel Cantone di Zugo. Il Cantone ha inoltre fissato le linee di limitazione degli insediamenti.

2.2.6.3 Vallese

Nel Cantone del Vallese sono situati 18 oggetti dell'IFP, che coprono circa il 25 % della superficie. Gli oggetti meritevoli di protezione di importanza nazionale e cantonale (paesaggi e monumenti naturali) sono stati definiti in base all'IFP. I Comuni delimitano, secondo i criteri del piano direttore, le zone paesaggistiche da proteggere nell'ambito dell'attuazione del piano di utilizzazione. A tal fine gli elementi naturali e paesaggistici sono suddivisi in quattro zone protette: zone naturali protette, zone paesaggistiche protette, zone agricole protette e oggetti protetti. Salvo qualche eccezione, tutti i Comuni del Vallese hanno integrato gli oggetti dell'IFP nei loro piani di utilizzazione⁷⁴, per cui nel Cantone le superfici delle zone dell'IFP sono protette con forza vincolante tanto per le autorità quanto per i proprietari. Secondo le autorità cantonali lo strumento decisivo per la protezione degli oggetti dell'IFP è il piano di zona del Comune.

Il risultato è sorprendente ma, stando agli esperti intervistati dall'OPCA, non è rappresentativo degli altri Cantoni. Le autorità vallesane consultate non considerano vincolante l'IFP al di fuori dell'adempimento dei compiti della Confederazione. All'epoca della sua introduzione l'IFP è stato addirittura risentito come una misura imposta dal potere dell'amministrazione centrale federale. Solo verso la metà degli anni Ottanta, grazie all'introduzione degli strumenti previsti dalla LPT, si è cominciato a delimitare gli oggetti dell'IFP nel piano direttore. In seguito il Cantone ha progressivamente indotto i Comuni a tenere conto degli oggetti dell'IFP nei loro piani di zona. Le autorità interrogate affermano tuttavia che la cosa non è stata semplice. I Comuni erano spesso del parere che, se avessero approvato quei piani di zona, le aree in questione sarebbero state escluse per sempre dai futuri sviluppi del territorio. Oggi l'atteggiamento delle autorità locali nei confronti dell'IFP è cambiato. Inoltre l'ammissione di un oggetto nell'IFP è considerata alla stregua di un marchio ecologico di qualità per un paesaggio, atta ad aprire nuove prospettive per l'eco-turismo e lo sviluppo economico della regione. Non è quindi sorprendente che, in vista di una revisione parziale della LPN (creazione di parchi naturali di importanza nazionale), la maggior parte delle zone dell'IFP sia oggetto di simili progetti di parchi naturali.

2.2.7 Conclusioni circa le interconnessioni tra IFP e pianificazione del territorio

Concludendo, l'OPCA constata che nell'adempimento dei compiti cantonali e comunali la LPT garantisce una certa protezione all'IFP. La portata di tale protezione è per altro assai variabile e continua a dipendere dalla volontà politica di Cantoni e Comuni, i quali dispongono di una margine di manovra relativamente ampio nel decidere come e in qual misura intendono tenere conto degli interessi dell'IFP

⁷⁴ Determinati oggetti dell'IFP sono protetti mediante disposizioni di protezione o accordi contrattuali (per es. il Lac de Tanney è protetto in virtù di un contratto di diritto privato tra il Comune di Vouvry e Pro Natura).

nell'esecuzione della LPT. Se è vero che l'IFP è menzionato nella maggior parte dei piani direttori, è per altro vero anche che la protezione degli oggetti dell'IFP è efficace – ossia vincolante per le autorità e per i proprietari del terreno, solo allorché gli oggetti in questione sono designati come zone protette. Ciò si applica ad appena il 46 % circa delle zone dell'IFP. A livello cantonale gli oggetti dell'IFP possono essere, in certi casi, dichiarati zone rigorosamente protette, nelle quali sono vietati interventi di qualsiasi tipo, mentre in altri casi sono considerati zone protette nelle quali gli interventi sono ammissibili, a condizioni più o meno severe⁷⁵. La portata della protezione varia quindi da Cantone a Cantone e da Comune a Comune. Cantoni e Comuni non sono tenuti a dichiarare zona di protezione l'intera superficie dell'oggetto dell'IFP. Al contrario, sono liberi di estendere la protezione solo agli elementi paesaggistici di maggior valore. Anche all'interno di una sola e unica zona dell'IFP il livello di protezione può variare. Un progetto di costruzione inammissibile in una parte del paesaggio inventariato può, in sostanza, essere del tutto ammissibile in un'altra parte del medesimo oggetto dell'IFP.

Per giunta, sotto il profilo formale, l'IFP non è né una concezione né un piano settoriale ai sensi dell'articolo 13 LPT, ragion per cui non gli è attribuita alcuna importanza prioritaria nell'ambito della pianificazione e del coordinamento delle politiche settoriali di incidenza territoriale. Determinati deterioramenti nelle zone dell'IFP sono addirittura esplicitamente previsti nei piani settoriali e nei piani direttori. Nella misura in cui questi piani d'azione sono approvati dal Consiglio federale, tali pianificazioni non possono essere impugnate.

Dall'analisi risulta anche che la LPT presenta alcune incoerenze. Una vasta maggioranza degli intervistati è per altro del parere che, *in teoria*, la LPT mette a disposizione di Cantoni e Comuni uno strumentario sufficiente per l'attuazione degli obiettivi di protezione dell'IFP. L'inchiesta dell'OPCA ha tuttavia dimostrato che in pratica il ricorso a questo strumentario è assai ineguale e che il potenziale della normativa sulla pianificazione del territorio non è pienamente sfruttato dalle autorità.

3 Controllo dell'attuazione e della procedura dell'IFP a livello federale

3.1 Situazione iniziale

Dopo aver sviluppato in quanto precede gli aspetti concettuali che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi dell'IFP, il capitolo che segue è dedicato all'analisi dell'attuazione dell'IFP nell'adempimento di alcuni compiti della Confederazione.

Su mandato dell'OPCA, la società Hintermann & Weber ha elaborato la parte «Controllo dell'attuazione e della procedura dell'IFP» (CAP-IFP), i cui risultati sono riassunti nel presente rapporto⁷⁶. Trattasi di un aggiornamento parziale dello studio eseguito dalla stessa Hintermann & Weber AG nel periodo 1996–1997 su incarico dalla Divisione Natura e Paesaggio dell'UFAFP. All'epoca si era esaminata la corretta e piena attuazione delle disposizioni dell'IFP in base agli atti relativi a 95

⁷⁵ Il livello di protezione dipende anche da fattori specifici dell'oggetto come pure dalla descrizione degli obiettivi di protezione e dalle dimensioni dell'oggetto inventariato. Gli oggetti di grandi dimensioni sono quindi più difficilmente dichiarati zone protette in cui è vietato qualsiasi sviluppo di assetto territoriale.

⁷⁶ Hintermann & Weber: 2003b.

procedure di concessione e d'approvazione. La verifica portava sul periodo 1977–1992.

Nell'ambito di questo aggiornamento parziale si è cercato di ottenere un quadro il più possibile attuale della completezza e della qualità dell'attuazione dell'IFP da parte delle autorità nell'adempimento dei compiti della Confederazione (i compiti cantonale non sono stati presi in considerazione). Per questo l'osservazione porta sulle procedure e sulle decisioni del periodo 2000–2002. Sotto il profilo del periodo d'osservazione, il CAP-IFP si distingue dunque dall'aggiornamento parziale del controllo dell'efficienza dell'IFP, nel quale si è fatto un bilancio delle modifiche del paesaggio per un intero decennio a partire dal 1992. Anche i settori politici corrispondenti alle procedure esaminate sono solo in parte identici a quelli considerati nell'aggiornamento parziale del controllo dell'efficienza dell'IFP (cfr. punto 1.4.2). Per mancanza di risorse adeguate ci si è dovuti riferire ai due studi esistenti ed è stato possibile procedere solo a un aggiornamento parziale: si è quindi dovuto rinunciare a una più ampia armonizzazione con i settori politici trattati nel controllo dell'efficienza e nella verifica dell'attuazione. Ciò significa che i risultati delle due valutazioni citate non hanno potuto essere comparate in un contesto di causalità diretta.

L'aggiornamento parziale del controllo dell'attuazione e della procedura dell'IFP (CAP-IFP) risponde a cinque interrogativi:

1. nell'adempimento dei compiti della Confederazione in oggetti dell'IFP, le specifiche fasi procedurali d'esecuzione dell'IFP sono svolte correttamente e completamente nei singoli casi?
2. In caso di risposta negativa, le disposizioni di protezione dell'IFP sono attuate in maniera insufficiente o non sono attuate affatto nelle disposizioni amministrative interne sulla trattazione degli casi?
3. La qualità delle perizie della CFPN è tale da sostenere l'attuazione corretta dell'IFP?
4. Le conclusioni della CFPN e delle autorità specializzate in materia di protezione della natura e del paesaggio sono integrate nelle decisioni delle autorità competenti?
5. Le decisioni dell'autorità d'approvazione sono atte a garantire che gli oggetti dell'IFP interessato siano conservati intatti, o, in ogni caso, siano salvaguardati per quanto possibile?

L'aggiornamento del CAP-IFP è avvenuto in modo da garantire la comparabilità con i risultati del primo rilevamento. Il presente studio è una continuazione del primo rilevamento. Si è proceduto anche questa volta in base alla casistica. I risultati di questo aggiornamento parziale del CAP-IFP possono essere così riassunti:

3.2 Completezza e correttezza della prassi procedurale

L'applicazione appropriata e formalmente compiuta, nei singoli casi, delle fasi procedurali proprie dell'IFP e prescritte dal legislatore è stata valutata sulla base di 20 procedure in quattro diversi settori. Da un lato, si tratta di disboscamenti nell'ambito di progetti di estrazione e di discariche e di contributi federali alla viabilità forestale – due categorie di progetti che già erano stati oggetto del primo rilevamento e all'epoca erano stati considerati insufficienti sotto il profilo delle procedure

specifiche dell'IFP. Dall'altro sono stati analizzati due nuovi progetti di opere idriche e di miglorie del paesaggio rurale tipico sostenuti dalla Confederazione, cioè di categorie di progetti con effetti notevoli sulla protezione specifica di diversi paesaggi dell'IFP. Sostituiscono le concessioni di impianti di trasporto turistico e di centrali idrauliche del primo rilevamento, poiché in questo settore già all'epoca si era constatata un'osservazione prevalentemente corretta e completa delle fasi procedurali prescritte⁷⁷.

Rispetto al primo rilevamento il livello di attuazione è notevolmente migliorato. Diciotto delle venti procedure degli anni 2000 e 2001 sono state svolte compiutamente e in maniera formalmente corretta. Due procedure (10 per cento) sono state condotte in maniera parzialmente lacunosa: nel versamento dei contributi federali agli impianti di sfruttamento forestale l'autorità competente non ha proceduto, in due casi, alla ponderazione degli interessi dal punto di vista dell'IFP e non ha assorbito condizioni alla propria decisione. Nel primo rilevamento, allorché il periodo in esame si protraeva dal 1977 al 1992, la proporzione delle procedure svolte compiutamente e in maniera formalmente corretta era di appena il 37 per cento.

Due sono le spiegazioni probabili del miglioramento rilevato: agli inizi, la consapevolezza delle autorità interessate in merito all'IFP era relativamente scarsa. Alcune decisioni del Tribunale federale, l'entrata in vigore, negli anni Novanta, dell'inventario dei biotopi e il miglioramento dell'esecuzione della legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio hanno migliorato anche l'attuazione della protezione dell'IFP. Si poteva constatare un progresso già nel periodo esaminato nel primo rilevamento. Con l'entrata in vigore della legge sulla semplificazione delle procedure d'approvazione, il compito delle autorità competenti per l'attuazione delle fasi procedurali specifiche dell'IFP è stato considerevolmente alleviato. Oggi le autorità specializzate in materia di protezione della natura e del paesaggio assumono un ruolo centrale nell'attuazione della protezione dell'IFP.

3.3 Qualità delle perizie della CFPN

Qui di seguito sono esaminate, sotto il profilo della correttezza formale e della completezza, le motivazioni delle decisioni, e, in primo luogo, delle perizie della CFPN. Il controllo porta su 20 perizie della CFPN degli anni 2000 e 2001. Si sono scelti esempi di progetti appartenenti alle più diverse categorie, per ottenere un quadro il più vasto possibile. Le perizie relative ai casi trattati al punto 3.2 sono state escluse di proposito.

Dal primo rilevamento emergevano lacune grossolane nelle perizie della CFPN, a cui vanno ascritte, almeno in parte, decisioni errate o assai problematiche da parte dell'autorità. Di regola, mancava una valutazione conseguente degli effetti dell'intervento in funzione della protezione specifica degli oggetti dell'IFP in esame. Inoltre l'obiettivo primario di protezione della LPN – cioè conservare intatto l'oggetto – era scarsamente preso in considerazione e le proposte si limitavano soprattutto a limitare i danni.

⁷⁷ Va inoltre menzionato in proposito che con l'entrata in vigore della legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione (legge sul coordinamento) diverse fasi procedurali specifiche dell'IFP hanno subito modifiche rispetto al primo rilevamento del CAP-IFP. In diverse procedure, inoltre, la ripartizione dei compiti tra autorità federali e cantonali è stata regolamentata secondo nuovi principi.

Il quadro che appare dalle perizie della CFPN ora esaminate è del tutto diverso e assai soddisfacente: le perizie adempiono il compito di legge, sono complete, chiare e coerenti sia nelle conclusioni, sia nelle esigenze. Qua e là si potrebbe forse argomentare ancora più chiaramente o apportare una documentazione più completa, ma, a differenza di quanto succedeva in passato, sono adempiuti i punti decisivi:

- l'orientamento alle caratteristiche specifiche di protezione dell'oggetto,
- la conservazione dell'oggetto intatto come norma,
- il rifiuto inequivocabile di progetti problematici.

Contrariamente al primo rilevamento, le eventuali carenze degli effetti di protezione dell'IFP non possono più essere spiegate con la qualità delle perizie della CFPN.

Tuttavia si è probabilmente manifestato un nuovo punto debole con la soppressione dell'obbligatorietà della perizia della CFPN. Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2000, della legge sul coordinamento, la CFPN interviene solo allorché le autorità specializzate nel settore della protezione della natura e del paesaggio temono che un oggetto dell'IFP possa subire un danno considerevole. I pareri di queste autorità, per altro, non sembrano ancora aver raggiunto lo standard delle perizie della CFPN. Ne consegue l'apparire di differenze qualitative di non lieve entità da Cantone a Cantone.

3.4 Qualità delle decisioni delle autorità d'approvazione

Il punto 3.4 analizza se le singole decisioni delle autorità d'approvazione sono atte a garantire che gli oggetti dell'IFP in esame siano conservati intatti o almeno salvaguardati nella misura del possibile. La qualità delle decisioni è valutata in base a casi degli anni 2000–2001. I principi della valutazione sono due: da un lato si esamina se e in quale misura i pareri della CFPN come pure delle autorità specializzate nella protezione della natura e del paesaggio sono stati integrati nelle decisioni delle autorità d'approvazione⁷⁸. L'esame è avvenuto in base a 20 casi di cui al punto 3.2. Per conferire più ampie basi all'apprezzamento si sono inoltre prese in esame anche 10 perizie della CFPN di cui al punto 3.3. In sette di queste perizie la decisione dell'autorità d'approvazione era già intervenuta, per cui è stato possibile determinare l'integrazione delle condizioni. In una seconda fase, le decisioni sono state vagliate dal punto di vista degli obiettivi specifici di protezione dell'oggetto dell'IFP in questione. Concretamente, gli effetti dei progetti approvati sono stati valutati secondo le qualità dei paesaggi dell'IFP corrispondenti. È il caso dei 20 affari di cui al punto 3.3⁷⁹.

⁷⁸ La CFPN e le autorità specializzate nella protezione della natura e del paesaggio devono valutare gli effetti di un progetto pianificato sugli specifici obiettivi di protezione dell'IFP, indicando all'autorità d'approvazione se e come è possibile conservare gli elementi caratteristici del paesaggio dell'elemento in questione. Agiscono quindi in veste di esperti. Qualora l'autorità d'approvazione integri per intero nelle sue disposizioni le condizioni e gli obblighi esposti nella perizia, può considerare di avere agito in maniera ottimale per la conservazione dell'oggetto dell'IFP interessato.

⁷⁹ Solo per questi progetti si dispone di documentazione tale da consentire un giudizio. Si tratta, in particolare, di copie di piani di progetti e dei relativi rapporti tecnici.

3.4.1 **Influenza della CFPN o degli uffici cantonali sulle decisioni dell'autorità d'approvazione**

La valutazione qui appresso parte dal presupposto che la qualità dell'attuazione dell'IFP è ottimale allorché le condizioni e gli obblighi risultanti dalle perizie⁸⁰ sono stati completamente integrati nelle disposizioni dell'autorità d'approvazione. I criteri di valutazione applicati sono:

- raggiungimento dell'obiettivo qualitativo: le condizioni della CFPN o degli uffici cantonali specializzati sono state integrate in buona parte nella disposizione. Tali condizioni sono formulate con forza vincolante per il promotore del progetto;
- mancato raggiungimento dell'obiettivo qualitativo: le condizioni poste dalla CFPN o dagli uffici cantonali sono state riprese solo in minima parte nelle disposizioni, o non sono state riprese affatto;
- privo d'oggetto: non è possibile valutare l'attuazione.

In 20 casi su 30 l'obiettivo di qualità è raggiunto. In 18 di questi 20 casi, le condizioni poste dalla CFPN o dall'ufficio specializzato cantonale sono integrati nelle disposizioni nella misura del ≥ 80 percento⁸¹. Le autorità d'approvazione hanno stabilito le condizioni in maniera vincolante per i promotori. In due casi, il livello di attuazione si situa tra il 50 e 80 percento.

In 3 dei 30 casi l'obiettivo della qualità è manifestamente non raggiunto. Le autorità hanno concesso l'approvazione senza tenere conto degli obblighi o delle condizioni di protezione dell'oggetto dell'IFP. Le perizie sono menzionate nel testo della disposizione, ma non è evidenziato il motivo per cui l'autorità non ha tenuto conto delle condizioni della CFPN o degli uffici specializzati.

Nei rimanenti 7 casi la valutazione non è possibile perché manca la perizia (1 caso), oppure perché le perizie disponibili approvano i progetti senza condizioni (3 casi) e quindi non se ne è potuto tenere conto nella disposizione. In un caso di previsto reclamo scritto per l'oggetto IFP 1507/1706, il promotore, in ragione della perizia negativa della CFPN, ha ritirato la domanda prima che l'autorità competente potesse decidere. In due casi, infine, la decisione è ancora in sospeso.

Nell'ambito del primo rilevamento del CAP-IFP (1977–1992), 84 casi sono stati oggetto della medesima valutazione. Tuttavia, solo per 47 di questi si disponeva di perizie. Dal confronto con gli casi del periodo 2000–2001 appaiono due importanti differenze tra il primo e il secondo rilevamento:

- rispetto al primo rilevamento, la percentuale dei casi in cui la valutazione non è possibile si è considerevolmente ridotta. In particolare, si registra una diminuzione dal 44 al 3 percento dei casi in cui manca completamente una perizia della CFPN o delle autorità specializzate cantonali;
- nei settori in esame, l'attuazione è notevolmente migliorata: la percentuale di casi nei quali gli obblighi relativi alla protezione della natura e del paesaggio non sono stati integrati nelle disposizioni, o vi sono stati integrati solo minimamente, si è praticamente dimezzata, passando dal 21 all'11 percento.

⁸⁰ Le perizie della CFPN e i pareri delle autorità specializzate nella protezione della natura e del paesaggio sono equiparati. In mancanza di una perizia della CFPN, il parere degli uffici cantonali specializzati è determinante ai fini della valutazione.

⁸¹ Percentuale della somma delle singole condizioni e dei singoli obblighi.

3.4.2

Valutazione della qualità delle decisioni

Nell'apprezzamento delle decisioni si presuppone che i progetti siano stati realizzati conformemente ai piani e all'approvazione dei medesimi. Si presume inoltre che gli obblighi insorgenti dalle decisioni siano stati effettivamente adempiuti. I risultati si presentano così:

Qualità delle decisioni in funzione degli obiettivi di protezione dell'oggetto

Tavola 1

Tipo di progetto	Effetti delle decisioni in esame				
	+	o	-	--	±
<i>Deroga all'obiettivo di «conservare intatto» in ragione dei progetti approvati e autorizzati</i>					
Disboscamenti per progetti di viabilità forestale (contributi federali)	0	3	2	0	0
	0	2	2	0	1
(Contributi federali per) progetti di opere idriche	2	1	1	0	1
(contributi federali per) miglorie	1	1	3	0	0

- + = lieve effetto positivo della decisione rispetto agli obiettivi di protezione dell'oggetto dell'IFP in esame;
o = nessun effetto della decisione rispetto agli obiettivi di protezione dell'oggetto dell'IFP in esame;
- = lieve effetto negativo della decisione, rispetto agli obiettivi di protezione dell'oggetto dell'IFP in esame;
-- = effetto chiaramente negativo della decisione rispetto agli obiettivi di protezione dell'oggetto dell'IFP in esame;
± = effetto ambivalente; rivalutazione e danni in misura equivalente.

Fonte: Hintermann & Weber, 2003b

In 12 delle 20 decisioni si può considerare che, in base al contenuto della disposizione, l'obiettivo di conservare intatto l'oggetto dell'IFP è stato raggiunto. In sette casi le decisioni non hanno avuto effetti rilevanti sugli elementi del paesaggio che contribuiscono nettamente all'importanza nazionale dell'oggetto; le decisioni sono neutrali. In 2 casi i danni presumibili e la rivalutazione si compensano vicendevolmente. Tre decisioni avranno probabilmente effetti positivi e produrranno una rivalutazione del paesaggio dell'IFP interessato.

Nella misura in cui i progetti sono stati realizzati, le restanti 8 decisioni su 20 hanno causato danni all'oggetto dell'IFP. Sotto il profilo degli obiettivi di protezione, importanti elementi del paesaggio sono stati deteriorati.

L'osservazione per tipo di progetto dimostra che nei progetti di opere idriche 4 decisioni su 5 hanno causato una rivalutazione o almeno un mantenimento del valore dell'oggetto. Ciò dipende dal fatto che si tratta di progetti di risanamento di corsi d'acqua o di nuove costruzioni abbinata a misure di rivalutazione ecologica dei medesimi. Solo nel caso di correzioni di ruscelli nell'oggetto IFP «Untersee – Hochrhein», nel quale le acque e le rive semi naturali hanno un carattere particolare sotto il profilo qualitativo, la decisione ha causato deterioramento.

Nel disboscamento tre decisioni non hanno avuto alcun effetto importante sulle caratteristiche specifiche dei paesaggi dell'IFP interessati. I progetti sono situati in zone periferiche meno critiche oppure si tratta di piccoli ingrandimenti di siti di esistenti. Nel caso di due decisioni di disboscamento, nonostante gli impegni imposti, le decisioni hanno provocato danni. Va menzionato, in particolare, il progetto di una cava di pietra a Villeneuve. Tuttavia, grazie al ridimensionamento e al considerevole adeguamento del progetto, sotto il profilo della protezione si sono potuti ridurre gli effetti negativi sul paesaggio dell'IFP. Le perizie della CFPN sono state di grande aiuto.

Nei progetti di viabilità forestale, tre decisioni sono da considerare neutrali. In due casi si trattava del ripristino di infrastrutture esistenti, danneggiate dalle intemperie e da slittamenti di terreno. Nel caso di un nuovo tracciato per macchine agricole nell'oggetto IFP 1606 i danni hanno potuto essere compensati grazie all'esigenza vincolante di misure di sostituzione. In due delle cinque decisioni considerate si sono arrecati danni.

Nelle migliori esaminate, le decisioni problematiche sono maggioritarie. Riguardano la viabilità di regioni isolate o costruzioni stradali con rivestimento inserito. Una decisione appare neutrale mentre la «Gesamtmelioration Seebachtal» risulta in una rivalutazione del paesaggio IFP 1403.

Le notevoli differenze tra il primo e il secondo rilevamento del CAP-IFP possono essere riassunte come segue:

la percentuale delle decisioni che hanno occasionato danni a importanti valori paesaggistici degli oggetti dell'IFP è diminuita da tre quarti nel primo rilevamento a 40 per cento nel secondo. Inoltre nel secondo rilevamento non si sono più constatate decisioni con effetti negativi considerevoli;

per quanto concerne i progetti/le decisioni con effetti positivi sul paesaggio si registra, nel secondo rilevamento, un aumento del 15 per cento;

la percentuale delle decisioni neutrali – ovvero senza effetto sulle principali qualità paesaggistiche – è raddoppiata, ammontando, nel secondo rilevamento, al 45 per cento;

sotto il profilo qualitativo, il contenuto delle decisioni delle autorità è per lo più soddisfacente. In $\frac{2}{3}$ dei casi esaminati l'autorità d'approvazione ha ripreso nelle sue disposizioni gli impegni imposti dalle perizie della CFPN o dai pareri delle autorità specializzate nella protezione della natura e del paesaggio. Nel 40 per cento dei casi in esame, tuttavia, tali disposizioni appaiono inadeguate a garantire che l'importante valore paesaggistico degli oggetti dell'IFP sia conservato intatto in caso di realizzazione del progetto. Su questo punto il risultato rimane insoddisfacente ancorché notevolmente migliorato rispetto al primo rilevamento, quando il 77 per cento delle disposizioni non era tale da proteggere dai danni gli oggetti dell'IFP.

3.5 Conclusioni sul controllo dell'attuazione e della procedura a livello federale

Globalmente, l'attuazione delle disposizioni di protezione specifiche dell'IFP nell'adempimento dei compiti federali è migliorata rispetto agli anni Ottanta. Questo risultato dipende dalla forza vincolante dell'IFP per autorità competenti dell'adempimento dei compiti, chiaramente definita nella LPN, come pure dalla più grande

esperienza e maggiore consapevolezza delle autorità stesse. Tuttavia, nonostante questi soddisfacenti miglioramenti, dall'aggiornamento parziale del CAP-IFP emergono ancora punti deboli. La valutazione qualitativa delle decisioni prese dalle autorità d'approvazione dimostra che nel 40 per cento dei casi si deve ancora temere un deterioramento dell'oggetto dell'IFP interessato o di importanti elementi paesaggistici dell'oggetto stesso.

I risultati dell'aggiornamento parziale dell'esecuzione a livello federale non sono in contraddizione con quelli critici del controllo dell'efficienza di cui nel punto 1, tanto più che quest'ultimo verte anche sull'adempimento dei compiti cantonali e comunali. Si deve notare in proposito che una pur eccellente attuazione non può compensare le manchevolezze concettuali del programma dell'IFP. Si ricordi infine che il CAP-IFP illustra lo stato attuale della realizzazione a livello federale; in parte i suoi effetti sugli oggetti dell'IFP non si sono ancora manifestati e, di conseguenza, non sono stati presi in considerazione nel controllo dell'efficienza di cui al punto 1.

4 Conclusioni

Si deve concludere che, nonostante una certa evoluzione positiva negli anni Novanta, l'obiettivo prioritario di protezione ai sensi dell'articolo 6 LPN finora non è stato raggiunto. Gli ambiziosi obiettivi di protezione dell'inventario contrastano con lo strumentario relativamente modesto di cui si dispone per la loro attuazione.

Il maggiore punto debole del programma dell'IFP risiede nell'imprecisa determinazione del carattere vincolante dell'IFP nell'adempimento dei compiti cantonali e comunali – e ciò, nonostante il fatto che la maggior parte delle trasformazioni del paesaggio abbia luogo, per l'appunto, in codesto ambito.

Non meno problematica è la mancanza di chiarezza nella formulazione degli obiettivi di conservazione degli oggetti dell'IFP. Le stesse autorità di esecuzione sono quindi costrette a svolgere questo non facile e impegnativo compito in vista della concretizzazione degli obiettivi di protezione.

Per raggiungere gli obiettivi di protezione prefissi, l'IFP necessita una maggiore forza esecutiva nelle singole politiche settoriali di incidenza territoriale. Tuttavia, non possedendo lo statuto di concezione né di piano settoriale ai sensi dell'articolo 13 LPT, non è prioritaria nella pianificazione e nel coordinamento delle attività della Confederazione di incidenza territoriale. Sul piano legislativo la maggior parte delle politiche settoriali si limita a una menzione sommaria degli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio, senza rinviare direttamente all'IFP. In alcuni casi, non si fa neppure accenno agli interessi della protezione della natura e del paesaggio. Mancano gli incentivi finanziari necessari a orientare in maniera più marcata agli obiettivi dell'inventario le attività di incidenza territoriale negli oggetti dell'IFP. In queste circostanze, l'integrazione dell'IFP nelle singole politiche settoriali sembra esigua e il coordinamento tra l'IFP e gli altri settori politici non è ottimale.

Più di venti diversi uffici federali esercitano attività di incidenza territoriale. Di conseguenza, le decisioni con ripercussioni sull'IFP sono prese in uffici e dipartimenti differenti, per i quali l'IFP è soltanto uno dei numerosi fattori di cui tenere conto. I contatti tra queste autorità avvengono soltanto periodicamente, e in maniera casuale. Il coordinamento tra le autorità di esecuzione non dipende quindi tanto dall'istituzionalizzazione della procedure amministrative quanto dai metodi di

lavoro dei singoli impiegati. Si sente da tempo la mancanza di un trattamento globale e interdipartimentale delle questioni specifiche dell'IFP.

Gli oggetti dell'IFP non godono di protezione assoluta; il loro valore sotto il profilo della conservazione deve essere valutato di caso in caso. La relativa procedura d'approvazione è estremamente delicata. Gli oggetti in esame sono spesso vasti e di grande complessità, mentre gli interessi in questione sono assai variati e non di rado contrastanti. Per giunta non esiste una definizione precisa del peso che si deve accordare agli interessi in gioco. In ragione della vaga descrizione degli obiettivi di protezione, la ponderazione diventa quindi un compito impegnativo e complesso. Uno svantaggio di particolare importanza allorché l'autorità competente non dispone dell'esperienza e delle conoscenze necessarie per adempiere correttamente tale funzione.

Gli uffici specializzati – l'UFAPF e la CFPN – che difendono gli interessi della protezione del paesaggio nell'ambito della procedura d'approvazione, non hanno competenze decisionali ma soltanto compiti di consulenza. Il diritto di ricorso secondo l'articolo 12 LPN costituisce quindi un rimedio giuridico importante per l'esecuzione corretta delle disposizioni dell'IFP. Viene però esercitato solo raramente per ragioni strutturali (in particolare, per le probabilità di successo relativamente esigue rispetto ai costi elevati della procedura). Inoltre non esiste alcun rimedio giuridico per i danni arrecati agli obiettivi di protezione dell'IFP in base a concezioni, piani settoriali e piani direttori che sono stati approvati dal Consiglio federale.

Determinati interventi di lieve entità sono ammissibili anche in assenza di un interesse nazionale. Questo dato di fatto implica il pericolo che il cumulo di un gran numero di interventi di lieve entità in un oggetto dell'IFP provochi, in fin dei conti, un degrado dell'oggetto stesso.

Nell'insieme, l'attuazione delle disposizioni di protezione specifiche dell'IFP nell'adempimento dei compiti della Confederazione è migliorata rispetto agli anni Ottanta. Nonostante questa soddisfacente constatazione, tuttavia, l'aggiornamento parziale del controllo dell'attuazione e della procedura a livello federale evidenzia tuttora punti deboli. La valutazione qualitativa delle decisioni prese dalle autorità d'approvazione dimostra che nel 40 per cento dei casi si deve ancora temere un deterioramento dell'oggetto dell'IFP.

Quali oggetti d'importanza nazionale, gli oggetti dell'IFP rientrano implicitamente nel campo d'applicazione della legislazione sulla pianificazione del territorio, che, in teoria, conferisce loro una certa protezione. Nella pratica, però, l'entità reale di tale protezione varia parecchio e continua a dipendere dal potere discrezionale di Cantoni e Comuni, che hanno un margine di manovra relativamente ampio allorché si tratta di decidere in che misura intendono tenere conto degli interessi dell'IFP nell'attuazione della LPT. L'IFP è, in effetti, menzionato nella maggior parte dei piani direttori, ma la protezione degli oggetti del medesimo è efficace – ovvero vincolante per autorità e proprietari – solo se sono dichiarati zone protette o sono altrimenti protetti da altre norme di legge. Questo è il caso soltanto per circa il 46 per cento delle superfici dell'IFP. Sul piano cantonale, quindi, in determinati casi gli oggetti dell'IFP possono essere designati come zone protette in maniera rigorosa, dove qualsiasi forma di intervento è vietata, mentre in altri casi sono zone protette dove gli interventi sono ammissibili a condizioni più o meno severe. La portata della protezione può dunque variare di Cantone in Cantone e di Comune in Comune. Inoltre, Cantoni e Comuni non sono tenuti a dichiarare zona protetta l'intera superficie di un oggetto dell'IFP, bensì sono liberi di estendere la protezione solo agli

elementi del paesaggio di maggior valore. Di conseguenza, anche all'interno di un'unica e medesima zona di protezione dell'IFP il livello di protezione può variare. Perciò un progetto di costruzione inammissibile in una parte del paesaggio inventariato può essere sostanzialmente approvabile in un'altra parte del medesimo oggetto.

Di conseguenza, in virtù degli articoli 24 a 24d LPT, in determinate circostanze, possono essere accordate licenze per la costruzione di edifici e impianti al di fuori della zona edificabile. Ciò costituisce una deroga significativa alla protezione da interventi edilizi conferita dall'articolo 22 capoverso 2 LPT agli elementi paesaggistici di un oggetto dell'IFP al di fuori della zona edificabile. Non da ultimo è così minato da queste disposizioni anche uno dei principali obiettivi della pianificazione del territorio, e cioè la ripartizione del suolo in zone edificabili e zone non edificabili. Ciò dimostra anche l'esistenza di alcune incongruenze nella stessa LPT.

La motivazione dei Cantoni e dei Comuni ha un ruolo essenziale nell'attuazione dell'IFP. Tuttavia, nella delimitazione degli oggetti dell'inventario come pure nella fissazione degli obiettivi di protezione non sempre si è tenuto debitamente conto del volere dei Cantoni. Pur essendo stati formalmente sentiti in materia, i Cantoni si sono visti posti di fronte al fatto compiuto e hanno risentito l'IFP come una misura imposta da Berna. Contrariamente alle intenzioni del legislatore, nell'adempimento dei loro compiti i Cantoni non si sono sentiti spronati a prendere le misure idonee alla conservazione degli oggetti dell'IFP. Gli inventari federali approvati dal popolo e dalla Confederazione negli anni Ottanta e concretizzati in virtù degli articoli 18 e 23 LPN contengono indicazioni vincolanti per i Cantoni e devono essere considerati alla stregua di tentativi di rafforzare la protezione di paesaggi specifici, la cui conservazione non poteva essere garantita dall'IFP.

A livello cantonale l'approvazione di questi nuovi inventari cantonali a carattere maggiormente vincolante non ha suscitato un entusiasmo unanime. Non di rado le autorità locali sono perplesse di fronte alla coesistenza di inventari dall'obbligatorietà parzialmente confusa, che si sovrappongono geograficamente eppure perseguono obiettivi di protezione diversi. Li risentono piuttosto quali cause di costi e di restrizioni delle loro attività, nonché come misure imposte da Berna in maniera confusa e senza alcun coordinamento. Va da sé, quindi, che la disponibilità delle autorità locali ad attuare questi inventari sia notevolmente ridotta. Ciò vale, in particolare, per l'IFP che, rispetto agli altri inventari federali, ha minore forza vincolante per i Cantoni e i Comuni. Non privo d'importanza, infine, è anche il fatto che per la cura e il mantenimento degli oggetti dell'IFP le autorità locali ricevono sussidi nettamente inferiori rispetto a quelli concessi per gli altri inventari federali.

La politica federale di protezione della natura e del paesaggio ha ormai preso un nuovo orientamento. Non cerca più di imporre ai Cantoni e Comuni di tenere conto delle zone protette decise da Berna, bensì di integrare la protezione e la conservazione della natura e del paesaggio nello sviluppo del territorio regionale e nell'economia locale, in particolare per quanto concerne il mercato dell'eco-turismo⁸².

La revisione parziale della LPN attualmente in preparazione, finalizzata alla creazione di basi giuridiche per la promozione di parchi naturali e paesaggistici, tiene conto di queste nuove esigenze. Perché una zona possa essere promossa come parco naturale o paesaggistico mediante contributi globali e marchi di qualità (label), bastano due criteri fondamentali: da un lato la zona in questione deve presentare un

⁸² Cfr. in proposito il rapporto esplicativo alla procedura di consultazione per la revisione della LPN.

elevato valore naturale e paesaggistico. Dall'altro sono promossi soltanto i parchi che poggiano su iniziative regionali, che godono del sostegno delle popolazioni locali e che fanno parte di un programma cantonale. Contrariamente a quanto avvenuto finora per gli inventari federali, la Confederazione non indica zone preferenziali per i nuovi parchi, ma lascia questo compito alle autorità locali. Lo scopo di questa revisione parziale è una più ampia accettazione delle disposizioni della protezione del paesaggio come pure un'attuazione più coerente a livello cantonale e regionale.

L'avamprogetto di revisione parziale della LPN tocca solo marginalmente gli oggetti dell'IFP. Alcuni di essi saranno probabilmente inclusi in parte o del tutto in un parco naturale o paesaggistico (per es. in Vallese) e subiranno quindi una rivalutazione. Non si tratta però della maggior parte. Il significato dell'IFP per la protezione del paesaggio non è quindi sminuito, a maggior ragione perché gli obiettivi da esso perseguiti – e in particolare la protezione di vaste superfici dei paesaggi naturali da interventi non differenziati – non sono garantiti da nessun altro inventario federale, né lo saranno dall'eventuale creazione di questi nuovi parchi. Questa, in sostanza, è la ragione per cui tutti gli esperti intervistati affermano che l'IFP deve assumere un ruolo chiave nell'ambito della protezione del paesaggio. Un ruolo che potrà svolgere con maggiore efficienza se la concezione su cui si basa e la sua attuazione sono rafforzate.

Bibliografia

Materiale amministrativo

- Amt für Raumplanung des Kantons Zürich*, 1995: Naturschutzgesamtkonzept für den Kanton Zürich. KDMZ.
- UFKOM, UFAPP, USTE*, 2003: Monitoring Antennenstandorte. EDMZ, Berna.
- UFPT*, 2000a: Neue Zahlen zur Veränderung der Bodenbenutzung. Die Siedlungsfläche der Schweiz wächst weiterhin um einen Quadratmeter pro Sekunde. In: Dossier UFPT 1/00, Berna.
- UFPT*, 2000b: Zahlen zum Verkehrsnetz Schweiz 1985–1997.
- UFPT e UFAPP*, 1991: Landschaft unter Druck. EDMZ, Berna.
- UFPT e UFAPP*, 1994: Landschaft unter Druck. 1. Fortschreibung. EDMZ, Berna.
- UFPT e UFAPP*, 2001: Landschaft unter Druck. 2. Fortschreibung. EDMZ, Berna.
- UST e UFAPP*, 1997: Umwelt in der Schweiz. EDMZ, Berna.
- UST*, 2001: Bodennutzung im Wandel. Arealstatistik Schweiz. Neuchâtel.
- UFAPP*, 1998a: Kurzfassung. Landschaftskonzept Schweiz. EDMZ, Berna.
- UFAPP*, 1998b: Landschaftskonzept Schweiz. EDMZ, Berna.
- UFAPP*, 1998c: Landschaft zwischen gestern und morgen. EDMZ, Berna.
- UFAPP*, 1999: Empfehlungen. Begriffsbildung zur Erfolgskontrolle im Natur- und Landschaftsschutz. EDMZ, Berna.
- UFAPP*, 2000a: Rechtliche Möglichkeiten der Sicherung von Grossschutzgebieten. In: Schriftenreihe Umwelt Nr. 321. EDMZ, Berna.
- UFAPP*, 2001: Impact de la privatisation sur l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de la LPN. In: Schriftenreihe Umwelt Nr. 322. EDMZ, Berna.
- DFI*, 1977: Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung. EDMZ, Berna.
- SIA, UFAPP e UFAG*, 1998: Meliorationen im Einklang mit Natur und Landschaft.

Testi specialistici

- Bussmann W., Klöti U. und Knoepfel P.*, (Hrsg.), 1997: Einführung in die Politik-evaluation. Helbing und Lichtenhahn, Basel und Frankfurt a.M.
- Clivaz C., et al.*, 2000: Ecologisation du tourisme alpin en Suisse et dans le canton du Valais. Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique. IDHEAP/Université de Lausanne, Lausanne.
- Erz W.*, 1990: Rückblicke und Einblicke in die Naturschutzgeschichte. In: Natur und Landschaft 3/90, S. 103–106.
- Flückiger A., Morand Ch-A. et T. Tanquerel*, 2000: Quels sont les effets du droit de recours des organisations de protection de l'environnement? Version résumée. Hrsg. UFAPP. Berna.
- Hanser C., Bühler-Conrad E. und Keller T.*, 1985: Auswirkungen von Infrastrukturinvestitionen. Empirischer Beitrag zur Erfolgskontrolle des Bundes. In: Thema- heft der Programmleitung NFP «Regionalprobleme». Verlag Rüegger, Zürich/Chur.

Hintermann und Weber, 1993: Beurteilung der Schutzwirkung des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). Erfolgskontrolle zu Artikel 5 und 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz für den Zeitraum 1977–1992. Studie im Auftrag des BUWAL.

Hintermann und Weber, 1997: Beurteilung der Schutzwirkung des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). Umsetzungs-/Verfahrenskontrolle auf Stufe Bundesverwaltung. Studie im Auftrag des BUWAL.

Hintermann und Weber, 2003a: Wirkungskontrolle BLN. Teilaktualisierung der Ersterhebung. Studie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle.

Hintermann und Weber, 2003b: Umsetzungs- und Verfahrenskontrolle BLN (UVK-BLN). Teilaktualisierung der Ersterhebung. Studie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle.

Jossen M., 2002: Raumplanungsgesetz. Mit weiteren raumrelevanten Erlassen. Orell Füssli Verlag, Zürich.

Kägi B., Stalder A. und Thommen M., 2002: Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz. Hrsg. BUWAL. Leitfaden Umwelt Nr. 11. Bern.

Keller P.M., Zufferey J.-B. und Fahrländer K.L., (Hrsg.), 1997: Kommentar NHG. Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich.

Kissling-Naef J., Varone F., Mauch C., (Hrsg.), 2000: Institutionelle Ressourcenregime in der Schweiz am Beispiel der Ressourcen Boden und Luft. Verlag Rüegger, Zürich/Chur.

Kläy P., Descurtins-Chervet M. und Iselin G., 2000: Kriterien und Indikatoren Landschaft 2020. Vorläufiger Bericht Stand 28.2.2000. Hrsg. BUWAL. Bern.

Knoepfel P. and Weidner, H., 1982: Formulation and Implementation of Air Quality Programs: Patterns of Interest Consideration. In: *Policy & Politics* 10 (1), p. 85–109.

Knoepfel, P., Bussmann W. und Klöti, U., (Hrsg.) 1997: Einführung in die Politikevaluation. Helbing und Lichtenhahn, Basel und Frankfurt a.M.

Knoepfel P., Larrue C. et Varone F., 2001: Analyse et pilotage des politiques publiques. Helbing und Lichtenhahn, Genf, Basel und München.

Leimbacher J., 1993: Bundesinventare. Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung. Hrsg. der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung.

Leimbacher J., 2000: Bundesinventare. Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung. ISBN, Bern.

Lenhard V.C. und Rodewald R., 2000: Die Allmende als Chance. In: *Gaia* 9/1, S. 50–57.

OECD, 1998: Umweltprüfberichte-Schweiz. Paris.

Rodewald R., 1996: Landschaften von nationaler Bedeutung (BLN) – Schutzziele ohne Wirkung? In: *Natur und Mensch* 4/96, S. 16–19.

Rodewald R., 1999: Sehnsucht Landschaft. Landschaftsgestaltung unter ästhetischem Gesichtspunkt. Chronos Verlag, Zürich.

- Rodewald R. und Knoepfel P.*, 2001: Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz. Eine Auslegeordnung. IDHEAP, Lausanne.
- Rother A.*, 2002: Handlungsbedarf und Lösungsansätze für den Schutz der BLN-Gebiete. Unveröffentlichter Bericht der Pro Natura. Basel.
- Schmid H.G.*, 1997: Landschaftsverträgliche Wasserkraftnutzung. Helbing und Lichtenhahn, Basel und Frankfurt a.M.
- Schweizerische Vereinigung der Landesplanung*, (Hrsg.), 1993: Bundesinventare. Die Bedeutung der Natur- und Landschaftsschutzinventare des Bundes und ihre Umsetzung in der Raumplanung. Berna.
- Stiftung Landschaftsschutz Schweiz SL*, (Hrsg.), 2001: Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm. Bern.
- Stocker Ch.*, 2000: Evaluation der staatlichen Massnahmen zum Schutz von BLN-Objekten, untersucht an den Beispielen «Randen und Murgtal-Mürtschenthal». Zürich.
- Suter M.*, 1997: Schutzwirkung der BLN-Objekte in der Praxis. Fallstudie Tafeljura.
- VLP-ASPAN*, 2002: Aménagement du territoire en Suisse: introduction, sur le site Internet: <http://www.vlp-aspan.ch>
- Walter F.*, 1996: Bedrohliche und bedrohte Natur. Umweltgeschichte der Schweiz seit 1800. Chronos Verlag, Zürich.
- Weiss H.*, 1981: Die friedliche Zerstörung der Landschaft und Ansätze zu ihrer Rettung in der Schweiz. Orell Füssli Verlag, Zürich.

Abbreviazioni

ASPAN	Associazione svizzera per il piano di sistemazione nazionale
BDM	Programm «Monitoring der Biodiversität in der Schweiz»
CAP	Controllo dell'attuazione e della procedura
CdG	Commissione della gestione dei Consigli
CFNP	Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio
Cost.	Costituzione federale del 1999
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DTF	Decisione del Tribunale federale
FP	Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique (Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung der Universität Lausanne)
IFICF	Ispettorato federale degli impianti a corrente forte
IFP	Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale
ISOS	Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz
ITSS	Ispettorato tecnico delle officine svizzere del gas
IVS	Inventario delle vie di comunicazione storiche della Svizzera
LKS	Concezione «Paesaggio Svizzero»
LOGA	Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
LPN	Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio
LPT	Legge sulla pianificazione del territorio
LSu	Legge sui sussidi
N+L	Fachstelle Natur und Landschaft
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OIFP	Ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
OPT	Ordinanza sulla pianificazione del territorio
PA	Legge federale sulla procedura amministrativa
PF	Politecnico federale
SFSM	Scuola federale dello sport di Macolin
seco	Segretariato di Stato dell'economia
SG/DDPS	Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
SIA	Società svizzera degli ingegneri e architetti
SIG	Sistema informativo geografico
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile

UFAEG	Ufficio federale delle acque e della geologia
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFC	Ufficio federale della cultura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFPT	Ufficio federale della pianificazione del territorio (ex USTE)
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UST	Ufficio federale di statistica
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
USTRA	Ufficio federale delle strade

Elenco dei paesaggi e monumenti naturali di importanza nazionale

Numero	oggetto	iscrizione	revisione
1001	Linkes Bielerseeufer	1977	
1002	Le Chasseral	1977	
1003	Tourbière des Ponts-de-Martel	1977	
1004	Creux du Van et gorges de l'Areuse	1977	
1005	Vallée de la Brévine	1977	
1006	Vallée du Doubs	1977	1983
1007	La Dôle	1977	1998
1008	Franches-Montagnes	1977	1983
1009	Gorges du Pichoux	1977	1983
1010	Weissenstein	1977	1996
1011	Lägerengebiet	1977	
1012	Belchen-Passwang-Gebiet	1983	
1013	Les Roches de Châtoillon	1983	1996
1014	Chassagne	1983	1998
1015	Pied sud du Jura proche de La Sarraz	1983	1998
1016	Aarewaage Aarburg	1996	
1017	Aargauer und östlicher Solothurner Faltenjura	1996	
1018	Aareschlucht Brugg	1996	
1019	Wasserschloss (Zusammenfluss Aare/Reuss/ Limmat)	1996	
1020	Ravellenflue und Chluser Roggen bei Oensingen	1996	
1021	Gorges de Moutier	1996	
1022	Vallée de Joux et Haut-Jura vaudois	1998	
1023	Le Mormont	1998	
1101	Etangs de Bonfol et de Vendlincourt	1977	1983
1102	Randen	1977	
1103	Koblenerlaufen	1977	
1104	Tafeljura nördlich Gelterkinden	1983	
1105	Baselbieter und Fricktaler Tafeljura	1983	1996
1106	Chilpen bei Diegten	1983	1996
1107	Gempenplateau	1983	
1108	Aargauer Tafeljura	1996	
1109	Aarelandschaft bei Klingnau	1996	
1110	Wangen- und Osterfingertal	1996	
1201	La Côte	1977	1998
1202	Lavaux	1977	1998
1203	Grèves vaudoises de la rive gauche du lac de	1977	1998

Numero	oggetto	iscrizione	revisione
	Neuchâtel		
1204	Le Rhône genevois-Vallons de l'Allondon et de La Laire	1977	1996
1205	Bois de Chênes	1977	1205
1206	Coteaux de Cortaillod et de Bevaix	1977	
1207	Marais de la haute Versoix	1977	1998
1208	Rive sud du lac de Neuchâtel	1983	1998
1209	Mont Vully	1983	
1210	Chanivaz – delta de l'Aubonne	1996	
1301	St. Petersinsel-Heidenweg	1977	
1302	Alte Aare/Alte Zihl	1977	1996
1303	Hallwilersee	1977	
1304	Baldeggersee	1977	
1305	Reusslandschaft	1977	
1306	Albiskette-Reppischtal	1983	
1307	Glaziallandschaft zwischen Lorzentobel und Sihl mit Höhronenkette	1993	
1308	Moorlandschaft Rothenthurm-Altmatt-Biberbrugg	1983	
1309	Zugersee	1983	
1310	Gletschergarten Luzern	1983	
1311	Napfbergland	1983	
1312	Wässermatten in den Tälern der Langete, der Rot und der Önz	1983	1996
1313	Steinhof-Steinenberg-Burgäschisee	1983	
1314	Aarelandschaft Thun-Bern	1983	
1315	Amsoldinger- und Uebeschisee	1983	
1316	Stausee Niederried	1983	
1317	Endmoränenzone von Staffelbach	1996	
1318	Wauwilermoos-Hagimoos-Mauensee	1996	
1319	Aareknie Wolfwil-Wynau	1996	
1320	Schwarzenburgerland mit Sense- und Schwarzwasser-Schluchten	1996	
1321	Emmentallandschaft mit Räbloch, Schopfgraben und Rämisgummen	1996	
1401	Drumlinlandschaft Zürcher Oberland	1977	
1402	Imenberg	1977	
1403	Glaziallandschaft zwischen Thur und Rhein mit Nussbaumer Seen und Andelfinger Seenplatte	1977	1983
1404	Glaziallandschaft Neerach-Stadel	1977	
1405	Frauenwinkel-Ufenau-Lützelau	1977	
1406	Zürcher Obersee	1977	1996
1407	Katzenseen	1977	

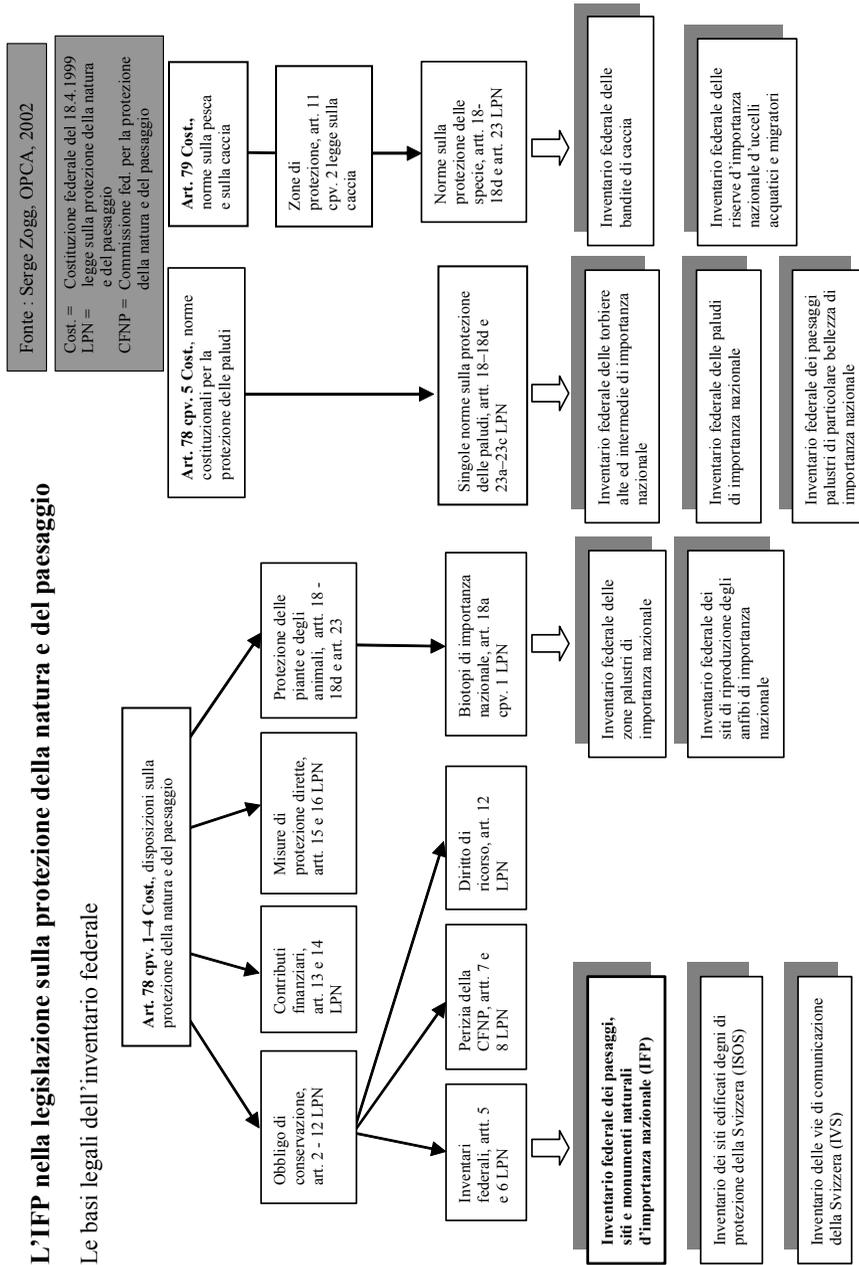
Numero	oggetto	iscrizione	revisione
1408	Unteres Fällander Tobel	1977	
1409	Pfäffikersee	1977	
1410	Irchel	1977	
1411	Untersee-Hochrhein	1983	
1412	Rheinfall	1983	
1413	Thurgauisch-fürstenländische Kulturlandschaft mit Hudelmoos	1983	
1414	Thurlandschaft Lichtensteig-Schwarzenbach	1983	1996
1415	Böllenbergobel bei Uznach	1983	
1416	Kaltbrunner Riet	1983	
1417	Lützelsee-Seeweidsee-Uetziker Riet	1983	
1418	Espi-Hölzli	1983	
1419	Pflugstein ob Erlenbach	1983	
1420	Hörnli-Bergland (Quellgebiete der Töss und der Murg)	1996	
1501	Gelten-Iffigen	1977	
1502	Les Grangettes	1977	1998
1503/1713	Diablerets-Vallon de Nant-Derborence (partie ouest)	1977	1998
1504	Vanil Noir	1977	1996/98
1505	Hohgant	1977	
1506	Chaltenbrunnenmoor-Wandelalp	1977	
1507/1706	Berner Hochalpen und Aletsch-Bietschhorn-Gebiet (nördlicher Teil)	1983	1996
1508	Weissenau	1983	
1509	Luegibodenblock	1983	
1510	La Pierreuse-Gummfluh-Vallée de l'Etivaz	1983	1998
1511	Giessbach	1996	
1512	Aareschlucht Innertkirchen-Meiringen	1996	
1513	Engstligenfälle mit Engstligenalp	1996	
1514	Breccaschlund	1996	
1515	Tour d' Ai-Dent de Corjon	1998	
1601	Silberen	1977	
1602	Murgtal-Mürtschental	1977	
1603	Maderanertal-Fellital	1977	
1604	Lauerzersee	1977	
1605	Pilatus	1977	
1606	Vierwaldstättersee mit Kernwald, Bürgenstock und Rigi	1983	
1607	Bergsturzgebiet von Goldau	1983	
1608	Flyschlandschaft Hagleren-Glaubenberg-Schlieren	1983	
1609	Schrattenflue	1983	

Numero	oggetto	iscrizione	revisione
1610	Scheidnössli bei Erstfeld	1983	
1611	Lochseite bei Schwanden	1983	
1612	Säntisgebiet	1996	
1613	Speer-Churfürsten-Alvier	1996	
1614	Taminaschlucht	1996	
1615	Melser Hinterberg-Flumser Kleinberg	1996	
1701	Binntal	1977	
1702	Lac de Tanay	1977	
1703	Val de Bagnes	1977	
1704	Mont d'Orge près de Sion	1977	
1705	Valère et Tourbillon	1977	
1706/1507	Berner Hochalpen und Aletsch-Bietschhorn-Gebiet (südlicher Teil)	1983	1998
1707	Dent Blanche-Matterhorn-Monte Rosa	1983	1998
1708	Pyramides d'Euseigne	1983	
1709	Blocs erratiques au-dessus de Monthey et de Collombey	1983	
1710	Rhonegletscher mit Vorgelände	1996	
1711	Raron-Heidnischbiel	1996	1998
1712	Les Follatères-Mont du Rosel	1996	
1713/1503	Diablerets-Vallon de Nant-Derborence (partie est)	1996	
1714	Bergij-Platten	1998	
1715	Gorges du Trient	1998	
1716	Pfynwald-Illgraben	1998	
1717	Laggintal-Zwischbergental	1998	
1718	Val de Réchy-Sasseneire	1998	
1801	Piora-Lucomagno-Dötra	1977	
1802	Delta del Ticino e della Verzasca	1977	
1803	Monte Generoso	1977	
1804	Monte San Giorgio	1977	
1805	Monte Caslano	1977	
1806	Ponte Brolla-Losone	1977	
1807	Val Verzasca	1983	
1808	Val Bavona	1983	
1809	Campolungo-Campo Tencia-Piumogna	1983	
1810	San Salvatore	1983	
1811	Arböstora-Morcote	1983	
1812	Gandria e dintorni	1983	
1813	Denti della Vecchia	1983	
1814	Paesaggio fluviale e antropico della Valle del Sole (Blenio)	1996	
1901	Lag da Toma	1977	

Numero	oggetto	iscrizione	revisione
1902	Ruinaulta	1977	
1903	Auenlandschaft am Unterlauf des Hinterrheins	1977	
1904	Val di Campo	1977	
1905	Kesch-Ducan-Gebiet	1977	
1906	Trockengebiet im unteren Domleschg	1977	
1907	Quellgebiet des Hinterrheins und San Bernardino Passhöhe	1977	
1908	Oberengadiner Seenlandschaft und Berninagruppe	1983	
1909	Piz Arina	1983	
1910	Silvretta-Vereina	1983	
1911	Tomalandschaft bei Domat/Ems	1983	
1912	Paludi del San Bernardino	1996	
1913	Greina-Piz Medel	1996	
1914	Plasseggen-Schijenflue	1996	
1915	Schweizerischer Nationalpark und Randgebiete	1996	
1916	Val Bondasca-Val da l'Albigna	1998	

L'IFP nella legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio

Le basi legali dell'inventario federale



Elenco degli intervistati

Bachmann Heinrich: Leiter der Abteilung Raumentwicklung, Baudepartement des Kantons Aargau, Aarau.

Baumgartner Fred: Leiter der Sektion Siedlung und Landschaft, USTE, Berna.

Bühlmann Lukas: Geschäftsführer, VLP-ASPAN, Berna.

Bürgi Enrico: Leiter der Abteilung Landschaft, UFAFP, Berna.

Hegglin Peter: Leiter der Abteilung Natur und Landschaft, kantonales Amt für Raumplanung, Zug.

Keusch Peter: Chef de la Section nature et paysage, Service cantonal des forêts et du paysage, Sion.

Maurer Richard: Leiter der Abteilung Landschaft und Gewässer, Baudepartement des Kantons Aargau, Aarau.

Meyer Willi: Sektionschef Landschaft und Planung, UFAFP, Berna.

Rodewald Raimund: Geschäftsleiter, Stiftung Landschaftsschutz Schweiz, Berna.

Stulz Franz-Sepp: Leiter der Abteilung Natur, UFAFP, Berna.

Werlen Christian: Chef du Service cantonal des forêts et du paysage, Sion.

Zimmermann Willi: Professor für Forstpolitik und Forstökonomie, ETH Zürich; Vize-Präsident, eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission, Berna.

Versione originale del testo:

Sintesi: tedesco / francese

Punto 0: francese

Punto 1: tedesco

Punto 2: francese, escluso il punto 2.1.4.1

Punto 3: tedesco

Punto 4: francese

Valutazioni

Serge Zogg: responsabile di progetto, OPCA

Daniel Janett: collaborazione scientifica, OPCA

Hedwig Heinis: segreteria, OPCA

Barbara Koch: stagiaire, OPCA

Prof. Dr. Peter Knoepfel: consulenza e controllo della qualità, IDHEAP

Ringraziamenti

L'OPCA ringrazia i signori Berchten e Weber della ditta Hintermann & Weber e tutte le persone intervistate. Ringrazia altresì i collaboratori della Confederazione, dei Cantoni, delle associazioni e dei settori scientifici per la loro disponibilità a fornire informazioni. Un grazie particolare all'UST, Divisione economia spaziale, Sezione dell'utilizzazione del territorio, per i dati messi a disposizione, le analisi e gli ausili interpretativi della statistica della superficie della Svizzera.

Indice

Effetti dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)	681
Valutazione dell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)	691
Sintesi	692
0 Introduzione	695
0.1 Mandato	695
0.2 L'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale	695
0.3 Oggetto del rapporto	697
0.4 Struttura del rapporto	697
1 Controllo dell'efficienza dell'IFP	698
1.1 Tematica	698
1.2 Metodologia	699
1.3 Valutazione della statistica della superficie svizzera	700
1.3.1 Situazione iniziale e approccio	700
1.3.2 Analisi della statistica della superficie	702
1.3.3 Risultati dell'analisi della statistica della superficie	709
1.4 Casistica degli oggetti dell'IFP	710
1.4.1 Risultati del primo rilevamento di Hintermann & Weber e altre analisi	710
1.4.2 Secondo rilevamento di Hintermann & Weber	712
1.4.3 Risultati del secondo rilevamento	713
1.5 Conclusioni del bilancio dell'efficienza dell'IFP	714
2 Analisi del programma dell'IFP	715
2.1 Analisi del programma dell'IFP dal punto di vista della LPN	716
2.1.1 Carattere vincolante dell'IFP	716
2.1.2 Obiettivi di protezione	719
2.1.2.1 Fissazione degli obiettivi	719
2.1.2.2 Sovrapposizione di obiettivi di protezione	721
2.1.3 Elementi di valutazione	721
2.1.4 Aspetti politici trasversali e coordinamento intersettoriale	723
2.1.4.1 Coordinamento dell'IFP con le politiche federali di incidenza territoriale.	723
2.1.4.2 Autorità d'approvazione	725
2.1.4.3 L'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP)	726
2.1.4.4 La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP)	726
2.1.4.5 Conclusioni sugli aspetti politici trasversali e sul coordinamento intersettoriale	728
2.1.5 Meccanismi per determinare l'ammissibilità di un intervento	728
2.1.5.1 Fasi della procedura d'approvazione	728
2.1.5.2 Ponderazione degli interessi	729

2.1.5.3 Conclusioni sulla procedura d'approvazione	730
2.1.6 Rimedi giuridici	730
2.1.7 Sostegno della Confederazione	732
2.1.8 Conclusioni sull'analisi del programma dal punto di vista della LPN	733
2.2 Analisi del programma dell'IFP nell'ambito della pianificazione del territorio	735
2.2.1 Concetti chiave della LPT	736
2.2.1.1 Concezioni e piani settoriali della Confederazione	736
2.2.1.2 Il piano direttore	737
2.2.1.3 Pianificazione comunale	738
2.2.2 I quattro pilastri della protezione della LPT	739
2.2.3 Digressione: l'esecuzione nei Cantoni	739
2.2.4 Incongruenze nella LPT	740
2.2.5 La protezione dell'IFP a livello cantonale e comunale	741
2.2.6 Breve dimostrazione sull'esempio di 3 Cantoni	742
2.2.6.1 Argovia	743
2.2.6.2 Zugo	743
2.2.6.3 Vallese	744
2.2.7 Conclusioni circa le interconnessioni tra IFP e pianificazione del territorio	744
3 Controllo dell'attuazione e della procedura dell'IFP a livello federale	745
3.1 Situazione iniziale	745
3.2 Completezza e correttezza della prassi procedurale	746
3.3 Qualità delle perizie della CFPN	747
3.4 Qualità delle decisioni delle autorità d'approvazione	748
3.4.1 Influenza della CFPN o degli uffici cantonali sulle decisioni dell'autorità d'approvazione	749
3.4.2 Valutazione della qualità delle decisioni	750
3.5 Conclusioni sul controllo dell'attuazione e della procedura a livello federale	751
4 Conclusioni	752
Bibliografia	756
Abbreviazioni	759
Allegato 1: Elenco dei paesaggi e monumenti naturali di importanza nazionale	761
Allegato 2: L'IFP nella legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio	766
Allegato 3: Elenco degli intervistati	767