Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

Preservazione dei terreni agricoli coltivi Rapporto della CdG-N del 20 novembre 2015

Parere del Consiglio federale

del 6 aprile 2016

Onorevoli presidente e consiglieri,

il nostro Collegio ringrazia la CdG-N della lettera del 20 novembre 2015 e qui di seguito presenta il proprio parere in merito al rapporto della stessa data concernente la preservazione dei terreni agricoli coltivi.

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

6 aprile 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Contesto

Come giustamente rilevato dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), la pressione esercitata sui terreni agricoli continua a essere elevata. Nemmeno il piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), adottato dal Consiglio federale l'8 aprile 1992, è riuscito a contrastare questa tendenza nella misura desiderata.

È in questo contesto che la CdG-N ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare se le misure di protezione attualmente previste dalla legislazione federale sono appropriate e in che modo possono essere perfezionate per riuscire ad arrestare la progressiva perdita di terreni coltivi. La valutazione si è limitata a esaminare il ruolo della Confederazione nel quadro della protezione dei terreni agricoli coltivi, poiché la loro gestione da parte dei Cantoni non è sottoposta alla vigilanza delle CdG.

L'11 giugno 2015 il CPA ha trasmesso i risultati della valutazione alla competente sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N. Sulla base di questa valutazione la CdG-N ha elaborato all'attenzione del Consiglio federale un rapporto in cui presenta le sue principali considerazioni e le conseguenti conclusioni e raccomandazioni.

Durante la valutazione è entrata in vigore la modifica del 15 giugno 2012[1] della legge del 22 giugno 1979[2] sulla pianificazione del territorio (LPT; prima tappa della revisione della LPT [LPT 1] in vigore dal 01.05.2014). La LPT riveduta prevede ora esplicitamente misure volte a promuovere lo sviluppo centripeto degli insediamenti che dovrebbero frenare l'urbanizzazione selvaggia del territorio. Questo nuovo regime contribuisce sensibilmente anche a migliorare la protezione dei terreni coltivi.

La consultazione concernente la seconda tappa della revisione della LPT (LPT 2) si è tenuta da dicembre 2014 a maggio 2015[3]. Alla luce dei pareri ricevuti, il 4 dicembre 2015 il Consiglio federale ha deciso di limitare la LPT 2 a pochi temi centrali concernenti la pianificazione del territorio. In questo progetto di revisione le tematiche della protezione dei terreni coltivi e delle SAC sono trattate distintamente. Per meglio proteggere queste ultime, il relativo piano settoriale deve essere rielaborato e rafforzato dopo che saranno state create le condizioni quadro necessarie a questo scopo. Questi lavori saranno diretti congiuntamente dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG).

Il Consiglio federale si aspetta che durante la rielaborazione del piano settoriale SAC, la Confederazione e i Cantoni si adoperino affinché la legislazione e il piano settoriale attualmente in vigore siano applicati in modo coerente. Solo così sarà possibile proteggere le migliori superfici agricole della Svizzera anche durante questo periodo.

1 RU **2014** 899
2 RS **700**
3 www.dirittofederale.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2014 > DATEC

Il capitolo seguente riprende le raccomandazioni contenute nel rapporto della CdG-N del 20 novembre 2015 e informa sullo stato attuale delle misure già adottate o previste.

2 Disciplinare a livello di legge la protezione dei terreni coltivi

2.1 Constatazioni e raccomandazioni della CdG-N

La CdG-N constata che la protezione delle terre coltive prevista nella legislazione federale è piuttosto debole. Secondo la Commissione, questa situazione è in parte dovuta all'impostazione della legislazione in materia di pianificazione del territorio che mira a tutelare molti interessi in parte contrastanti che tenta di fare convergere verso un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. L'altra motivazione, evidenziata dal CPA nella sua valutazione, è connessa al fatto che i diversi ambiti politici interessati, che entrano in parte in conflitto con la protezione delle terre coltive, poggiano su disposizioni di legge spesso formulate in modo più concreto, relegando la protezione delle terre coltive in una posizione più debole.

La Commissione della gestione ha indirizzato al Consiglio federale la seguente raccomandazione:

Raccomandazione 1: disciplinare a livello di legge la protezione dei terreni coltivi

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di rafforzare le disposizioni di legge per la protezione dei terreni coltivi e di presentare in merito un rapporto con i vantaggi e gli svantaggi dell'introduzione sul piano federale di un obbligo di compensazione per le superfici per l'avvicendamento delle colture e una sua valutazione in merito.

La Commissione della gestione rinvia inoltre al suo postulato del 20 novembre 2015 (15.4088):

Postulato: relazione tra la salvaguardia dei terreni coltivabili e le altre esigenze di salvaguardia

«Alla luce della scarsa importanza attribuita sul piano legislativo alla salvaguardia dei terreni coltivabili e constatata nel rapporto della CdG-N, la commissione invita il Consiglio federale a svolgere una verifica approfondita della pertinenza dell'attuale ordine di priorità per le esigenze di salvaguardia relative allo sfruttamento del terreno. Inoltre, si invita il Consiglio federale a redigere un rapporto al riguardo.

In particolare, il rapporto dovrà fare il punto sulla relazione tra la salvaguardia dei terreni coltivabili e la protezione delle foreste. Il documento illustrerà inoltre

in quale misura è possibile migliorare sul piano normativo il coordinamento e l'armonizzazione delle varie esigenze di salvaguardia relative allo sfruttamento del terreno (salvaguardia dei terreni coltivabili, delle foreste, dell'ambiente, delle acque, delle paludi, del patrimonio naturale, del paesaggio ecc.).»

2.2 Stato delle misure

Il 17 febbraio il Consiglio federale ha proposto di adottare il postulato della CdG-N «Relazione tra la salvaguardia dei terreni coltivabili e le altre esigenze di salvaguardia» (15.4088). Il postulato è stato adottato dal Consiglio nazionale il 2 marzo 2016. La sua attuazione si baserà essenzialmente sulle conclusioni che scaturiranno dal gruppo di esperti incaricato della rielaborazione e del rafforzamento del piano settoriale SAC.

A questo proposito sono grosso modo previste tre fasi. Nella prima sarà costituito un gruppo di esperti provenienti dei settori dell'agricoltura, della pianificazione del territorio, dell'economia, della pedologia, della sicurezza alimentare, della ricerca e della politica, che rappresenteranno anche il punto di vista della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Il gruppo di esperti sarà posto sotto una direzione esterna e avrà il compito di presentare, sulla base dei punti di forza e di debolezza dell'attuale piano settoriale SAC, le diverse possibilità per tutelare meglio i terreni coltivi sia sul piano qualitativo che quantitativo. Il gruppo sarà inoltre chiamato a formulare raccomandazioni concernenti la rielaborazione e il rafforzamento del piano settoriale SAC. Questo includerà anche riflessioni sui vantaggi e sugli svantaggi che comporterà l'introduzione sul piano federale di un obbligo di compensazione per le superfici in caso di impiego delle SAC, sulla relazione tra la salvaguardia dei terreni coltivati e le altre esigenze di salvaguardia e sulla questione del disciplinamento a livello di legge della protezione dei terreni coltivi. I risultati dei lavori del gruppo di esperti confluiranno in un rapporto destinato all'ARE e all'UFAG. Questo documento sarà analizzato in ottica politica e fungerà da base per la seconda fase in cui verranno definiti concretamente gli elementi di un piano settoriale SAC al passo con i tempi. Nella terza fase (2017/18), i Cantoni e le cerchie interessate saranno sentiti sul piano settoriale SAC rielaborato nel quadro di una procedura di consultazione secondo l'articolo 19 dell'ordinanza del 28 giugno 2000[4] sulla pianificazione del territorio (OPT). L'adozione di questo piano da parte del Consiglio federale è prevista nel 2018. Al momento non è ancora possibile stabilire con certezza se la rielaborazione e il rafforzamento del piano settoriale SAC richiederà modifiche di leggi e ordinanze (in particolare LPT e OPT) né pronunciarsi sul modo in cui i Cantoni attueranno il piano settoriale rielaborato.

Il rapporto tra la preservazione dei terreni coltivi e la protezione delle foreste è già stato esaminato nel quadro dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» (09.474); la conseguente

4 RS **700.1**

revisione della legge forestale è entrata in vigore il 1° luglio 2013. Procedere a un nuovo esame di questo aspetto del postulato non è quindi al momento prioritario.

3 Rielaborazione e rafforzamento del piano settoriale SAC con perfezionamento delle basi di dati

3.1 Constatazioni e raccomandazioni della CdG-N

La CdG-N si chiede se il piano settoriale SAC, che si basa ancora sulle rilevazioni relative al suolo risalenti agli anni Ottanta, rappresenti nella sua forma attuale uno strumento adeguato per garantire all'agricoltura i suoli migliori dal profilo qualitativo. Inoltre la Confederazione non possiede basi di dati sufficienti e affidabili per valutare lo stato delle SAC e per riconoscere quindi se queste ultime diano ancora un contributo effettivo alla sicurezza alimentare e siano pure utili per soddisfare bisogni legati alla pianificazione del territorio.

La Commissione della gestione ha sottoposto al Consiglio federale la seguente raccomandazione:

Raccomandazione 2: rielaborazione e rafforzamento del piano settoriale SAC con perfezionamento delle basi di dati

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di rielaborare e rafforzare il piano settoriale SAC e di presentare un rapporto in merito che indichi in particolare i vantaggi e gli svantaggi di un rilevamento totalmente rinnovato delle SAC in base a metodi che possano consentire la comparabilità dei dati. La Commissione chiede pure che venga esaminata l'opportunità di adeguare le estensioni minime SAC alla qualità del terreno effettivamente rilevata e che si provveda a incentivare la comparabilità dei dati forniti dai Cantoni.

3.2 Stato delle misure

Come menzionato nel numero 2.2, è stato costituito un gruppo di esperti incaricati di rielaborare e rafforzare il piano settoriale SAC. Anche la raccomandazione 2 della CdG-N sarà trattata approfonditamente dal gruppo di esperti.

Riguardo alla comparabilità dei metodi di rilevazione delle SAC vi è già stato un miglioramento. Il 30 novembre 2015 l'ARE ha adottato un modello minimo di geodati relativo alle SAC. Il modello di geodati prescrive il grado di dettaglio e la struttura dei dati relativi alle SAC che devono essere forniti alla Confederazione. Nel giugno 2015 il Parlamento ha inoltre deciso di istituire un centro nazionale di competenze Suolo, come richiesto dalla mozione Müller-Altermatt (12.4230). Il Centro di competenze dovrà fornire prestazioni di servizio ai Cantoni in materia di informazioni relative al suolo ed elaborare standard in materia di rilevazioni dei dati e d'interpretazione.

A titolo complementare occorre rilevare che, in seguito al postulato «Acqua e agricoltura. Le sfide del futuro» (postulato Walter 10.3533), il Consiglio federale ha conferito l'incarico di elaborare una strategia per l'istituzione di un sistema d'informazioni sul suolo e di esaminare le possibilità di finanziamento. I primi risultati di questi accertamenti sono attesi nella seconda metà del 2016.

4 Vigilanza della Confederazione sull'esecuzione nei Cantoni

4.1 Constatazioni e raccomandazioni della CdG-N

La CdG-N constata nel suo rapporto che andrebbero meglio chiarite e considerate le questioni legate all'esecuzione nell'ambito degli adeguamenti del piano direttore relativo alla protezione dei terreni coltivi. Inoltre il resoconto dei Cantoni sullo stato delle SAC e sul loro utilizzo sarebbe lacunoso e incompleto.

La Commissione della gestione ha sottoposto al Consiglio federale la seguente raccomandazione:

Raccomandazione 3: vigilanza della Confederazione sull'esecuzione nei Cantoni

La CdG-N invita il Consiglio federale a svolgere pienamente e attivamente la propria funzione di vigilanza nell'ambito della protezione dei terreni coltivi, utilizzando sistematicamente il margine di manovra di cui dispone. In particolare deve:

a) rafforzare e rielaborare gli aiuti all'esecuzione del piano settoriale SAC per favorire una maggiore uniformità delle modalità di esecuzione cantonali e per offrire ai Cantoni chiarimenti di validità generale e permanente in merito agli interrogativi ricorrenti nell'ambito dell'esecuzione;

b) nel quadro dell'approvazione dei piani direttori cantonali, verificare che all'interno di tali piani i Cantoni mettano in atto le misure importanti in materia di protezione dei terreni coltivi;

c) assicurare che i Cantoni presentino periodicamente un resoconto delle modifiche relative alla situazione, all'estensione e alla qualità delle SAC e notifichino sistematicamente ed entro termini appropriati le riduzione di SAC superiori a tre ettari;

d) fornire ai servizi federali competenti le informazioni necessarie per fare uso in modo effettivo del diritto di ricorso di cui dispongono.

4.2 Stato delle misure

a) Nel corso dei lavori del gruppo di esperti incaricati di rielaborare e rafforzare il piano settoriale SAC occorrerà verificare gli aiuti in materia di esecuzione risalenti al 2006 e mostrare le possibilità ai fini di un'esecuzione armonizzata nei Cantoni.

b) In virtù dell'articolo 3 capoverso 2 lettera a, la LPT stabilisce quale principio pianificatorio che l'agricoltura deve poter disporre di sufficienti superfici coltive idonee; dall'entrata in vigore della LPT parzialmente riveduta il 1° maggio 2014 è menzionata esplicitamente la garanzia delle SAC.

   Con la LPT 1 sono entrate in vigore ulteriori disposizioni a tutela della SAC. Secondo l'articolo 15 capoverso 3 l'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili dovranno essere d'ora in poi coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio. In particolare occorre conservare le SAC e rispettare la natura e il paesaggio. Secondo l'articolo 30 capoverso 1bis LPT le SAC possono essere attribuite ad un'altra destinazione solo dopo un'attenta ponderazione degli interessi. Questo caso, ad esempio, si verificherebbe se un obiettivo importante dal punto di vista del Cantone non potesse essere ragionevolmente raggiunto senza far capo alle SAC e se si garantisce che le superfici prese in considerazione sono sfruttate in maniera ottimale secondo le conoscenze attuali.

   Con l'entrata in vigore della LPT 1 i Cantoni sono stati obbligati a mostrare nei loro piani direttori come intendono sviluppare gli insediamenti verso l'interno. Essi devono inoltre assicurare che le loro zone edificabili rispondano al fabbisogno prevedibile dei prossimi 15 anni. I Cantoni dovranno adeguare i loro piani direttori entro cinque anni dall'entrata in vigore della LPT riveduta alle nuove esigenze del diritto federale (art. 38*a* cpv. 1 LPT). I lavori da effettuare in questo senso prevedono anche che i Cantoni evidenzino nel piano direttore l'estensione minima di SAC e le modalità per garantirle. Nella verifica dei piani direttori rettificati si presterà particolare attenzione a questo aspetto.

c) Come menzionato nel numero 3.2, il modello di geodati SAC ha migliorato la comparabilità nei metodi di rilevazione concernenti le SAC. Inoltre il Consiglio federale prevede di istituire un centro di competenze Suolo. Sarà parimenti elaborata una strategia per un sistema d'informazioni sul suolo e si effettueranno accertamenti ai fini di una strategia relativa al suolo. Miglioramenti di più ampia portata nella rilevazione dei dati e nei resoconti riguardanti lo stato delle SAC dovranno essere trattati approfonditamente dal gruppo di esperti incaricati di elaborare e rafforzare il piano settoriale SAC.

d) Dal 1° gennaio 2015 le decisioni concernenti l'approvazione dei piani di utilizzazione secondo l'articolo 26 LPT e le decisioni su ricorso di istanze inferiori devono essere notificate anche all'UFAG, qualora in caso di modifiche dei piani di utilizzazione le SAC siano ridotte di oltre 3 ettari (art. 46 cpv. 3 LPT). La vigilanza della Confederazione ha potuto così essere rafforzata.

5 Considerazione della protezione dei terreni coltivi nel quadro dei progetti della Confederazione

5.1 Constatazioni e raccomandazioni della CdG-N

La CdG-N si rallegra di questa evoluzione che ha condotto a un coinvolgimento anticipato e rafforzato degli uffici competenti in materia di protezione dei terreni coltivi nel quadro della pianificazione dei progetti della Confederazione con incidenza sulle SAC. La Commissione è dell'avviso che, al momento di elaborare i piani settoriali della Confederazione, la protezione delle SAC debba essere adeguatamente considerata e che la Confederazione debba essere di esempio nelle attività che esplicano effetti sui terreni coltivi.

La Commissione della gestione ha presentato al Consiglio federale la seguente raccomandazione:

Raccomandazione 4: considerare la protezione dei terreni coltivi nel quadro dei progetti della Confederazione

La CdG-N chiede al Consiglio federale di proporre misure che consentano di rafforzare la protezione dei terreni coltivi nell'ambito dei progetti della Confederazione, verificando in particolare l'opportunità di apportare modifiche alla procedura di pianificazione per coinvolgere precocemente gli uffici competenti. Il Consiglio federale deve inoltre provvedere affinché durante l'elaborazione dei piani settoriali della Confederazione, e in particolare del piano settoriale dei trasporti, la protezione delle SAC venga considerata in modo adeguato.

5.2 Stato delle misure

Dal marzo 2016 un gruppo di lavoro composto di rappresentanti dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Strade (USTRA), Trasporti (UFT), Ambiente (UFAM), Aviazione civile (UFAC), Energia (UFE) e Agricoltura (UFAG) nonché del DDPS tratterà approfonditamente la protezione delle SAC nel quadro di progetti della Confederazione tenuto conto del vigente piano settoriale SAC. Per progetti infrastrutturali della Confederazione occorre elaborare una posizione concordata delle autorità federali che favorisca una compensazione delle SAC e la collaborazione con i Cantoni. In primo piano vi sono l'ottimizzazione della procedura di approvazione dei piani e il chiaro disciplinamento della cooperazione con i Cantoni in materia di compensazione delle SAC. I risultati di questo gruppo di lavoro dovrebbero essere disponibili entro l'autunno 2016 e serviranno da base per la collaborazione con i Cantoni. Confluiranno altresì nei lavori del gruppo di esperti incaricati di rielaborare e rafforzare il piano settoriale SAC, al fine di tenerne conto al momento della formulazione di raccomandazioni.

6 Conclusioni

Il Consiglio federale tiene molto a garantire la protezione del suolo agricolo in Svizzera. Con l'entrata in vigore della LPT 1 si è già potuto fare un passo importante in questa direzione. Dal momento che in futuro l'evoluzione degli insediamenti sarà diretta viepiù verso l'interno, anche la protezione dei terreni coltivi potrà essere meglio garantita.

Al gruppo di esperti incaricati di rielaborare e rafforzare il piano settoriale SAC spetterà l'impegnativo compito di formulare proposte concrete; esso si chinerà pure sulle raccomandazioni della CdG-N. In questo periodo la Confederazione e i Cantoni saranno comunque obbligati a eseguire il diritto e il piano settoriale SAC vigenti allo scopo di garantire al meglio la protezione delle SAC.