

07.033

**Messaggio  
concernente la modifica della legge federale sulle foreste  
e l'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera»**

del 28 marzo 2007

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di revisione parziale della legge federale sulle foreste e un disegno di decreto federale sull'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera».

Vi proponiamo nel contempo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 2001 P 01.3628 Strade forestali e rurali. Partecipazione della Confederazione ai lavori di risanamento (N 14.12.01 Lustenberger)
- 2004 M 02.3005 Legge forestale. Rimboschimento di superfici agricole (N 18.3.04, Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia CN, S 29.9.04)

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

28 marzo 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

La legge federale sulle foreste del 1991 deve essere sottoposta a revisione parziale per tenere conto dell'evoluzione delle condizioni quadro degli ultimi anni. La presente revisione parziale è un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera».

### Situazione iniziale

*Mentre le esigenze nei confronti delle prestazioni delle foreste sono in costante aumento, gli introiti realizzati dalle aziende forestali e gli aiuti finanziari disponibili sono diminuiti. La revisione parziale proposta consente di adeguare la legge federale sulle foreste del 1991 (legge forestale) a un contesto in rapida evoluzione, fissando priorità e precisando gli interessi della Confederazione.*

*Negli anni 2002/2003 è stato elaborato il Programma forestale svizzero quale base per la futura politica forestale della Confederazione. Il programma contiene visioni, obiettivi, strategie e provvedimenti per il futuro della foresta svizzera ed è il frutto di un intenso processo partecipativo al quale hanno contribuito associazioni, politici, esperti rinomati e numerosi professionisti del settore del legno e delle foreste.*

*L'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera», depositata dalla fondazione Helvetia Nostra, chiede di modificare l'articolo 77 della Costituzione federale in modo che in futuro la Confederazione e i Cantoni provvedano a tutelare la diversità biologica e a organizzare la cura della foresta e affinché la Confederazione finanzi modo più generoso di quanto avviene oggi gli interventi volti a tutelare la foresta e a eliminare i danni da essa subiti. Inoltre l'iniziativa prevede che nella Costituzione sia sancito un divieto più severo di quello attuale per quanto riguarda i dissodamenti e un divieto assoluto di taglio raso. L'iniziativa punta perciò a una maggiore protezione della foresta e a una limitazione delle odierne possibilità di sfruttamento.*

*Il Consiglio federale propone di respingere l'iniziativa popolare, contrapponendole, quale controprogetto indiretto, il disegno di revisione parziale della legge forestale.*

### Contenuto della revisione parziale della legge forestale

*In generale la legge forestale del 4 ottobre 1991 ha dato prova di efficacia. Sono state pertanto previste modifiche soltanto laddove indispensabili per l'attuazione della nuova politica forestale secondo quanto previsto dal Programma forestale svizzero. La revisione parziale ha lo scopo di garantire le prestazioni della foresta e dell'economia forestale che vanno a beneficio della collettività. Le modifiche proposte riguardano essenzialmente i punti seguenti:*

- *i margini statici della foresta non possono più essere definiti soltanto tra foresta e zone edificabili, come avviene ora, ma anche tra foresta e altre zone d'utilizzazione. L'obbligo di rimboschimento compensativo viene attuato in previsione di una crescita continua dell'area forestale;*

- 
- vengono fissate funzioni prevalenti per le foreste sulla base delle quali potranno essere circoscritte determinate aree forestali. Le prestazioni di interesse pubblico diventano prioritarie;
  - vengono create basi legali che consentono ai proprietari delle foreste di negoziare certificati di emissione di CO<sub>2</sub> e di commercializzare le prestazioni della foresta come pozzo di carbonio secondo il Protocollo di Kyoto. Queste misure dovrebbero contribuire a raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> previsti dal Protocollo di Kyoto;
  - l'introduzione di una denominazione d'origine protetta (DOP) e la presa in considerazione dell'impiego del legno nei progetti di costruzione della Confederazione creano incentivi mirati per la promozione del legno. Si rinuncia per contro a sostenere misure adottate congiuntamente dall'economia forestale e del legno nell'ambito della pubblicità e della promozione delle vendite;
  - la definizione delle esigenze di base di una selvicoltura naturalistica, a prescindere dalla determinazione delle aree privilegiate, intende da un lato evitare danni ecologici e, dall'altro, indicare il margine di azione dei gestori forestali;
  - la ripartizione dei compiti fra Confederazione, Cantoni e gestori forestali viene definita con maggiore chiarezza mediante la ristrutturazione degli articoli corrispondenti;
  - la soppressione del corso di studi in ingegneria forestale presso il Politecnico federale di Zurigo e l'introduzione di un corso di studi a livello di scuola universitaria professionale richiedono diverse modifiche degli articoli relativi alla formazione. Una nuova disposizione intende incrementare la sicurezza sul lavoro, in particolare nelle foreste private.

### **Conseguenze a livello finanziario e sugli effettivi del personale**

*Per sostenere la nuova politica forestale a livello nazionale, era stato previsto, in un primo tempo, un finanziamento di avvio di 100 milioni di franchi da compensare all'interno del Dipartimento. Nel corso dell'elaborazione del disegno si è tuttavia rinunciato a questo finanziamento a causa delle restrizioni di bilancio.*

*L'esecuzione dei nuovi compiti legati a una soluzione centrale di fondi in materia di crediti d'investimento e alla politica delle risorse per il legno richiede complessivamente un posto e mezzo a tempo pieno.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>3494</b>
<b>1 Aspetti fondamentali del progetto</b>	<b>3498</b>
1.1 Situazione iniziale	3498
1.1.1 La legge forestale del 1991	3498
1.1.2 Basi della revisione parziale della legge forestale	3498
1.2 Rapporto con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)	3498
1.3 I cambiamenti proposti	3499
1.4 Soluzioni esaminate	3501
1.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	3502
1.6 Armonizzazione di compiti e risorse finanziarie	3504
1.7 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	3504
1.8 Rapporto con il diritto dell'OMC	3505
1.9 Attuazione	3505
1.10 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari	3506
<b>2 Commento</b>	<b>3506</b>
2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali	3507
2.2 Capitolo 2: Protezione della foresta da interventi nocivi	3507
2.2.1 Sezione 1: Dissodamento e accertamento del carattere forestale	3507
2.2.2 Sezione 2: Foresta e pianificazione del territorio	3510
2.2.3 Sezione 3: Accesso alla foresta e circolazione in foresta	3511
2.2.4 Sezione 4: Protezione della foresta da altri interventi nocivi	3511
2.3 Capitolo 3: Protezione dalle catastrofi naturali	3512
2.4 Capitolo 4: Cura ed utilizzazione della foresta	3512
2.4.1 Sezione 1: Gestione della foresta	3512
2.4.2 Sezione 3 ( <i>nuova</i> ): Protezione del clima secondo le prescrizioni del Protocollo di Kyoto	3517
2.5 Capitolo 5: Provvedimenti promozionali	3519
2.5.1 Sezione 1: Formazione professionale, consulenza, ricerca e raccolta di dati	3519
2.5.2 Sezione 2: Finanziamento	3521
2.5.3 Sezione 3 ( <i>nuova</i> ): Altri provvedimenti	3523
2.6 Capitolo 6: Disposizioni penali	3524
2.7 Capitolo 7: Procedura ed esecuzione	3524
2.7.1 Sezione 1: Procedura	3524
2.7.2 Sezione 2: Esecuzione	3525
2.8 Capitolo 8: Disposizioni finali	3525
<b>3 Iniziativa popolare federale «Salvare la foresta svizzera»</b>	<b>3526</b>
3.1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	3526
3.1.1 Testo dell'iniziativa	3526
3.1.2 Genesi e termini di trattazione	3526
3.1.3 Validità	3527

3.2	Situazione iniziale per la genesi dell'iniziativa	3527
3.2.1	Aspetti fondamentali della regolamentazione vigente	3527
3.2.2	Necessità di modifiche	3528
3.2.3	Decisioni politiche recenti	3528
3.2.4	Revisione legislativa in corso	3528
3.3	Obiettivi e contenuti dell'iniziativa	3528
3.3.1	Obiettivi dell'iniziativa	3528
3.3.2	Contenuti della proposta	3528
3.3.3	Commento al testo dell'iniziativa	3529
3.4	Valutazione dell'iniziativa	3529
3.4.1	Valutazione degli obiettivi dell'iniziativa	3529
3.4.2	Conseguenze dell'iniziativa in caso di accoglimento	3530
3.4.3	Pregi e difetti dell'iniziativa	3531
3.5	Rapporto fra l'iniziativa popolare, l'attuale legge forestale e il presente disegno di modifica della legge forestale	3531
3.6	Conclusioni	3532
<b>4</b>	<b>Ripercussioni della revisione della legge federale sulle foreste</b>	<b>3533</b>
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	3533
4.1.1	Ripercussioni finanziarie	3533
4.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	3534
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	3534
4.3	Ripercussioni per l'economia nazionale	3535
4.3.1	Necessità e possibilità dell'intervento statale	3535
4.3.2	Conseguenze per i proprietari di foreste e le aziende forestali	3536
4.3.3	Impatto sull'economia del legno e sul consumo di legno	3537
4.3.4	Soluzioni alternative	3537
4.3.5	Aspetti pratici dell'esecuzione	3537
4.4	Impatto sul paesaggio e sull'ambiente	3538
<b>5</b>	<b>Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario</b>	<b>3538</b>
<b>6</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>3539</b>
6.1	Costituzionalità	3539
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	3539
6.3	Forma dell'atto	3540
6.4	Subordinazione al freno delle spese	3540
6.5	Conformità con la legge sui sussidi	3540
6.6	Delega di competenze legislative	3540
	<b>Legge federale sulle foreste (Disegno)</b>	<b>3541</b>
	<b>Decreto federale riguardante l'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» (Disegno)</b>	<b>3549</b>

# Messaggio

## **1                   Aspetti fondamentali del progetto**

### **1.1                Situazione iniziale**

#### **1.1.1            La legge forestale del 1991**

Le esigenze della società nei confronti delle diverse prestazioni della foresta sono in costante aumento fin dagli anni Cinquanta. Con la legge federale del 4 ottobre 1991<sup>1</sup> sulle foreste (legge forestale; LFo) si è cercato di tenere conto di questa situazione e al contempo di contenere le minacce che gravavano sulla produttività del bosco svizzero dovute all'apparizione di nuove tipologie di danni negli anni Ottanta. Oltre alla conservazione quantitativa (conservazione dell'area forestale) è stato introdotto il concetto della conservazione qualitativa, che aveva lo scopo di preservare la funzione protettiva, sociale ed economica della foresta. Infatti in quell'occasione sono stati formulati per la prima volta principi di gestione. Inoltre la legge forestale ha lo scopo di conservare un'economia forestale efficiente al fine di garantire i principi di gestione necessari per la conservazione della foresta.

#### **1.1.2            Basi della revisione parziale della legge forestale**

Il presente disegno si basa sul Programma forestale svizzero<sup>2</sup>, elaborato negli anni 2002/2003 e destinato a fungere da base della futura politica forestale. Il programma forestale comprende visioni, obiettivi, strategie e provvedimenti per il futuro della foresta svizzera che si basano su diversi lavori preliminari destinati a valutare l'attuale politica forestale. Il Programma forestale svizzero è il risultato di un intenso processo partecipativo al quale hanno contribuito associazioni, politici, esperti rinomati e numerosi professionisti del settore del legno e delle foreste.

Oltre al Programma forestale svizzero, il disegno tiene conto anche degli ulteriori sviluppi in altri settori importanti, come ad esempio quello della formazione professionale in campo forestale a livello di scuola universitaria.

### **1.2                Rapporto con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)**

Il 6 ottobre 2006 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato la legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC)<sup>3</sup>. Le modifiche introdotte relative agli aspetti finanziari che riguardano la

<sup>1</sup> RS 921.0

<sup>2</sup> Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Handlungsprogramm 2004–2015, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Schriftenreihe Umwelt n. 363, Berna 2004 (disponibile anche in francese).

<sup>3</sup> FF 2006 7655

legge forestale vengono riprese in larga misura nella presente revisione parziale. L'entrata in vigore delle leggi e ordinanze in materia di NPC è prevista per il 1° gennaio 2008.

### **Breve ricapitolazione delle modifiche della legge forestale sulla base della NPC**

Le modifiche conseguenti alla NPC riguardano gli articoli relativi al finanziamento (35–38 e 41) contemplati nella legge forestale. Tali modifiche prevedono che in futuro i risarcimenti e gli aiuti finanziari destinati ai Cantoni vengano corrisposti generalmente sotto forma di contributi globali in base ad accordi programmatici. Detti accordi si basano su trattative fra la Confederazione e i Cantoni e definiscono, conformemente al nuovo articolo 20a capoverso 2 della legge del 5 ottobre 1990<sup>4</sup> sui sussidi, gli obiettivi strategici da raggiungere e i contributi della Confederazione. Secondo la nuova regolamentazione, nell'ambito degli accordi programmatici soltanto i Cantoni possono beneficiare di contributi federali. Essi sono gli unici a trattare con i fornitori delle prestazioni. Lo scaglionamento dei contributi in base alla capacità finanziaria viene soppresso.

Gli attuali articoli 37 (Prevenzione e riparazione di danni alle foreste) e 38 (Gestione della foresta) della legge forestale prevedono sussidi nei seguenti tre ambiti: boschi di protezione, diversità biologica della foresta ed economia forestale. Affinché gli accordi programmatici siano applicati in modo più efficace e con un maggiore orientamento ai prodotti, come pure in conformità alla NPC, questi due articoli sono stati suddivisi in tre articoli relativi agli ambiti sopra menzionati. Non ne risulta tuttavia alcuna modifica materiale per quanto riguarda la concessione di sussidi.

## **1.3 I cambiamenti proposti**

In generale la legge forestale del 4 ottobre ha dato prova di efficacia. Sono state pertanto previste delle modifiche soltanto laddove indispensabili per l'attuazione della nuova politica forestale.

*Nuova politica in materia di area forestale:* la crescita dell'area forestale in montagna, dovuta all'abbandono dell'attività agricola, può causare problemi in particolare per il turismo, per la conservazione della diversità biologica e paesaggistica e per l'agricoltura. La nuova politica tiene conto del differente sviluppo dell'area forestale, della sua distribuzione nonché delle esigenze regionali della popolazione e dell'economia. Il disegno di revisione propone che i Cantoni, laddove intendano impedire una crescita considerevole della foresta, possano definire margini statici non più soltanto tra foresta e zone edificabili, bensì anche tra foreste e altre zone d'utilizzazione.

Viene inoltre attenuato l'obbligo di rimboschimento conservativo. In taluni casi è possibile rinunciare al compenso in natura in caso di dissodamento, a condizione che venga promossa la diversità biologica e che sia conservato il paesaggio mediante provvedimenti volti a proteggere la natura e il paesaggio. È altresì possibile rinunciare al rimboschimento compensativo per i dissodamenti di superfici invase dal bosco negli ultimi 50 anni in regioni in cui la foresta cresce considerevolmente. In questo modo i proprietari vengono incoraggiati a riprendere lo sfruttamento agricolo

delle aree invase dal bosco. Nell'Altopiano, per contro, dove le pressioni sull'area forestale rimangono notevoli, il rimboschimento compensativo è mantenuto.

*Superfici con funzioni prevalenti:* la protezione dalle catastrofi naturali e la tutela della diversità biologica sono prestazioni che vanno a beneficio dell'intera popolazione svizzera e godono pertanto del sostegno della Confederazione. Ai fini della trasparenza sull'impiego delle risorse pubbliche e di una gestione efficiente, i Cantoni devono definire aree forestali che abbiano le funzioni prevalenti di bosco di protezione e di tutela della diversità biologica. Si tratta quindi di superfici che forniscono prevalentemente prestazioni specifiche per la protezione dalle catastrofi naturali o per la tutela della diversità biologica. Al di là delle priorità della Confederazione, i Cantoni hanno inoltre la facoltà di definire altre aree con funzioni prevalenti, da destinare ad esempio alle attività ricreative e al tempo libero, all'utilizzazione del legno e alla produzione di acqua potabile.

*Promozione del legno come materia prima e vettore energetico:* vengono creati i presupposti per integrare le prestazioni come pozzi di carbonio nel commercio delle emissioni di CO<sub>2</sub> e introdotte misure per incrementare la domanda di legno. A tal fine un nuovo articolo prevede l'introduzione di denominazioni protette riguardanti l'origine dei prodotti dell'economia forestale. È infine previsto che, per ogni suo progetto di costruzione, la Confederazione prenda sempre in considerazione anche una variante in legno.

*Principi di gestione minima:* l'obiettivo di rafforzare la filiera del legno con misure mirate richiede strutture ottimizzate nel settore dell'economia forestale per rendere efficiente la raccolta del legno. L'economia forestale deve continuare a essere competitiva nel contesto internazionale e deve poter soddisfare la maggiore domanda sulla base delle previsioni relative alla capacità delle segherie e alla richiesta di legno come vettore energetico. Per non compromettere l'aspetto ecologico dello sviluppo sostenibile mediante lo sfruttamento del legno e altre utilizzazioni, è necessario stabilire principi di gestione minima vincolanti che definiscano i requisiti di base per una selvicoltura naturalistica. E questo anche al fine di indicare ai gestori forestali la loro libertà d'azione. I requisiti di base si applicano a tutta l'area forestale gestita e la loro attuazione non dà diritto a indennizzi. Il concetto di «selvicoltura naturalistica» è già sancito nella legge vigente. Questo principio consente di orientare lo sviluppo delle foreste per raggiungere obiettivi economici, ecologici e sociali. Una selvicoltura naturalistica considera i processi biologici naturali. La sua attuazione si fonda su basi pertinenti e pianificazioni vigenti ed è garantita da professionisti del settore. I requisiti di base non definiscono in modo esaustivo la selvicoltura naturalistica, ma fissano i requisiti minimi da rispettare conformemente al Programma forestale svizzero.

*Nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni:* la riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni richiede alcune modifiche strutturali della legge forestale. I compiti sono definiti con precisione e le responsabilità di Confederazione, Cantoni e proprietari di foreste sono fissati ed evidenziati grazie alla ristrutturazione degli articoli corrispondenti.

*Formazione e sicurezza sul lavoro:* la soppressione del corso di studi in ingegneria forestale al Politecnico federale di Zurigo e l'introduzione di un corso di studi a livello di scuola universitaria professionale richiedono diverse modifiche degli articoli relativi alla formazione. Una nuova prescrizione intende inoltre incrementare la sicurezza sul lavoro, in particolare nelle foreste private.

In una prima fase sono state discusse diverse possibili alternative strategiche alla nuova regolamentazione proposta:

*Indennizzo di tutte le prestazioni destinate al pubblico:* è stata discussa la possibilità di indennizzare tutte le prestazioni fornite dalla foresta e che non possono essere finanziate con le entrate generate dal legno. Fra queste prestazioni figuravano non solo la protezione dalle catastrofi naturali e la tutela della diversità biologica, ma anche la funzione ricreativa, la protezione dell'acqua potabile, la prevenzione dei rumori ecc. Questa variante, che avrebbe comportato disposizioni supplementari e maggiori sussidi federali, per i proprietari di foreste avrebbe invece generato entrate supplementari. Inoltre, avrebbe incentivato la filiera del legno e sarebbero stati creati ulteriori posti di lavoro. Tuttavia la proposta è stata respinta perché giudicata irrealizzabile a causa della situazione finanziaria della Confederazione.

*Rinuncia a promuovere l'utilizzazione del legno come risorsa naturale:* poiché la situazione iniziale per la produzione del legno in Svizzera è sfavorevole (elevati costi salariali, prezzo del legno inferiore a quello dell'UE) e la concorrenza estera, in particolare quella proveniente dall'Est europeo, è molto forte e destinata a rafforzarsi, è stata discussa la possibilità di escludere completamente il sostegno finanziario a favore dell'utilizzazione del legno come risorsa naturale. Nel peggiore dei casi, ovvero se la produzione non riuscisse più a coprire i costi, solo i boschi di protezione continuerebbero ad essere sostenuti in Svizzera e sarebbero adottati solo i provvedimenti a favore della tutela della diversità biologica. All'inizio esisteva un consenso su questi due punti, poiché si tratta di compiti che devono continuare ad essere obbligatoriamente sostenuti dal settore pubblico. Una tale variante avrebbe da un lato influito sull'immagine del paesaggio che sarebbe stata caratterizzata sempre più da boschi vecchi. D'altro canto la Svizzera avrebbe rinunciato all'utilizzazione di una risorsa indigena rinnovabile. Questo avrebbe comportato la perdita di molti posti di lavoro, soprattutto nelle regioni rurali. A lungo termine avrebbe avuto inoltre un impatto negativo sul bilancio di CO<sub>2</sub>, sul bilancio ecologico, a causa delle importazioni di legno, sul bilancio del commercio estero come anche sulla diversità biologica delle specie eliofile. Per questi motivi la variante è stata respinta poiché ritenuta inadeguata.

*Nessun sussidio senza prescrizioni:* l'11 maggio 2005 abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni di redigere un rapporto supplementare sull'avamprogetto posto in consultazione relativo alla revisione parziale della legge forestale. Questo rapporto doveva mettere in luce in particolare le conseguenze di una variante che non prevedesse più né sussidi né normative nel settore della foresta. L'esame di questa variante ha mostrato che senza prescrizioni quadro e senza sussidi il mandato costituzionale non poteva essere soddisfatto, con conseguenze decisive su altre leggi federali che riguardano le foreste (fra le quali la legge federale del 22 giugno 1979<sup>5</sup> sulla pianificazione del territorio [legge sulla pianificazione del territorio, LPT] e sul Codice civile<sup>6</sup> del 10 dicembre 1907 [CC, in particolare per quanto riguarda il diritto di accesso e i rapporti di vicinato]). In assenza di una legge forestale come legge quadro non è possibile garantire in Svizzera una regolamentazione omogenea in materia di conservazione

<sup>5</sup> RS 700

<sup>6</sup> RS 210

delle foreste. Inoltre la soppressione dei contributi federali metterebbe i Cantoni nell'impossibilità di svolgere il loro compito nel settore della conservazione delle foreste. Questo avrebbe notevoli ripercussioni sulla sicurezza, l'ecologia, l'economia, il paesaggio e quindi il turismo, come anche conseguenze finanziarie. Nel progetto relativo alla riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC) è stato più volte affermato che il settore delle attività forestali rimane un compito comune<sup>7</sup>. Una variante «senza prescrizioni e sussidi della Confederazione» metterebbe in discussione questo compito comune, in modo del tutto inaspettato per i Cantoni. Inoltre sarebbe contrario al principio del partenariato fra Confederazione e Cantoni. L'abrogazione della legge forestale impedirebbe inoltre di rispettare, a livello nazionale, gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera.

*Revisione totale:* è stata presa in considerazione anche la revisione totale della legge forestale. Tuttavia dal 1991 la Svizzera possiede una legge forestale esemplare a livello internazionale, legge che deve essere mantenuta nei principi fondamentali e adattata soltanto in alcuni punti per tenere conto degli sviluppi e delle conoscenze più recenti.

## **1.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

La soluzione proposta si basa sul Programma forestale svizzero, che gode di un ampio consenso negli ambienti interessati. Inoltre soddisfa le richieste evidenziate nel corso della procedura di consultazione e quelle dell'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera». L'attuale disegno di legge tiene conto dei seguenti obiettivi: (1) nuova politica in materia di area forestale, (2) funzioni prevalenti, (3) principi di gestione minima, (4) precisazione della ripartizione dei compiti fra Confederazione, Cantoni, proprietari di foreste e (5) incentivi volti a rafforzare il ruolo del legno come materia prima e vettore energetico.

La soluzione proposta si differenzia dalle alternative illustrate nel numero 1.4 per il fatto che si fonda sulla legge attuale di comprovata efficacia e perché prevede miglioramenti e novità sulla base del Programma forestale svizzero, che è ampiamente accettato. Il mandato costituzionale continua ad essere soddisfatto. La soluzione proposta garantisce che possano essere fornite le prestazioni essenziali per il pubblico in materia di protezione e di diversità biologica. Inoltre fa sì che l'economia forestale acquisisca maggiore efficienza e competitività e che venga promosso l'utilizzazione del legno come materia prima indigena e rinnovabile. Infine, l'attuazione della soluzione proposta non incide sul bilancio.

### **Punti di vista e posizioni espressi nel corso della procedura preliminare**

Il 29 giugno 2005 abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni di avviare una procedura di consultazione sulla revisione parziale della legge forestale. La consultazione è durata dal 4 luglio al 31 ottobre 2005. Ai Cantoni è stata concessa una proroga fino alla fine di novembre 2005.

<sup>7</sup> FF 2002 2065

Il risultato della consultazione ha mostrato che l'avamprogetto è stato accolto in modo estremamente critico da molte parti. Una grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è mostrata delusa della revisione proposta e ha richiesto una rielaborazione dell'avamprogetto. Oltre al conflitto tipico del settore della politica forestale fra le istanze delle associazioni economiche e quelle delle associazioni ecologiste, il progetto viene contestato perché non applica il Programma forestale svizzero o lo fa in maniera poco soddisfacente.

Circa la metà delle disposizioni proposte viene accolta favorevolmente, soltanto poche sono controverse e un'altra metà circa viene respinta. Nella valutazione dei singoli articoli hanno trovato poco favore le disposizioni relative ai principi di gestione dai quali derivano gli obblighi e i diritti dei proprietari di foreste. In particolare è stato criticato il fatto che le disposizioni non definiscono in modo chiaro le competenze e gli obblighi di Confederazione, Cantoni e proprietari di foreste, perché le facilitazioni previste per la gestione sono troppo ridotte, in particolare a fronte dei nuovi oneri introdotti. È stato altresì rilevato che la questione dell'indennizzo delle prestazioni di servizio pubblico non ha trovato una soluzione soddisfacente. Numerosi partecipanti alla consultazione hanno chiesto infine il rafforzamento della filiera del legno, così come prevede del resto anche il Programma forestale svizzero.

Tre Cantoni hanno approvato in via di principio l'avamprogetto. 18 Cantoni hanno espresso il parere secondo il quale il Programma forestale svizzero non viene sufficientemente attuato con questo progetto. La maggioranza dei Cantoni ha richiesto una rielaborazione. Alcuni Cantoni hanno respinto interamente la revisione parziale perché ritengono che rappresenti un regresso o che sia inutile e che non definisca soluzioni appropriate.

La Conferenza dei direttori forestali cantonali ha auspicato una rielaborazione del progetto e ha chiesto che vengano attuati gli obiettivi del Programma forestale svizzero. In particolare ha preteso l'estensione dei crediti d'investimento forestale (prestiti rimborsabili) al primo stadio della trasformazione del legno, una più netta ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni e una chiara delimitazione fra diritto di sovranità e di proprietà.

### **Reazioni alle prese di posizione espresse durante la procedura preliminare**

Sulla base delle risposte ottenute nel corso della procedura preparlamentare abbiamo deciso che nella rielaborazione del progetto dovevano essere considerati i seguenti obiettivi del Programma forestale svizzero: nuova politica in materia di area forestale, concezione delle aree privilegiate, principi di gestione minima, precisazione della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e proprietari di foreste nonché incentivi volti a rafforzare il ruolo del legno come materia prima e vettore energetico.

Pertanto sono stati modificati i seguenti punti del progetto: gli articoli relativi alla gestione forestale vengono ristrutturati e definiscono in modo più chiaro la ripartizione dei compiti fra Confederazione, Cantoni e proprietari di foreste. Le possibilità di rinunciare al compenso in natura in caso di dissodamento vengono ulteriormente estese. Rimane in vigore il divieto di taglio raso. Per rafforzare il ruolo del legno come materia prima e vettore energetico concederemo anche in futuro un sostegno finanziario limitato. Infine vengono proposti nuovi articoli sull'utilizzazione del legno e sui pozzi di carbonio.

Confidando nelle forze di mercato rinunciamo invece a concedere, come finora, aiuti finanziari per misure adottate congiuntamente dall'economia forestale e del legno nell'ambito della pubblicità e della promozione delle vendite come pure all'estensione, prevista in un primo tempo, dei crediti d'investimento alla prima fase di lavorazione dell'economia del legno. Riteniamo che i costi derivanti da detti compiti rientrino nella responsabilità imprenditoriale dell'economia del legno svizzera e vadano di conseguenza sopportati dal settore interessato.

## **1.6 Armonizzazione di compiti e risorse finanziarie**

La presente revisione parziale ridefinisce le priorità della Confederazione rispetto a quelle stabilite dalla legge forestale del 1991 e adegua alcune condizioni per la concessione di sussidi. I compiti e i flussi finanziari sono pienamente conformi agli obiettivi della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC).

I mezzi finanziari federali disponibili servono principalmente a sostenere quelle prestazioni della foresta che vanno a beneficio della collettività (protezione dalle catastrofi naturali e diversità biologica). Il rapporto fra compiti e oneri amministrativi in generale è favorevole. In particolare nel settore della protezione dalle catastrofi naturali, dove si punta principalmente sulla prevenzione, i provvedimenti presentano un rapporto favorevole fra costi ed efficacia. A parità di efficacia, la cura dei boschi di protezione è da 10 a 20 volte meno onerosa che la realizzazione di opere tecniche di protezione. Ma anche nei settori della protezione delle acque potabili o della salute, ad esempio, la foresta fornisce prestazioni che costerebbero molto di più se dovessero essere realizzate con l'ausilio della tecnica.

## **1.7 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo**

Nell'ambito dell'Unione Europea (UE) la politica forestale è di competenza degli Stati membri. Nell'estate 2006 la Commissione UE ha presentato al Consiglio e al Parlamento europeo il proprio piano d'azione forestale 2007–2011. Già oggi l'UE interviene nel settore dell'economia forestale, che deve rispettare circa 300 regolamenti, direttive e processi, anche in rapporto con la politica dello spazio rurale, la direttiva sulle acque, la strategia di protezione del suolo o Natura 2000. Solo nell'ambito della politica dello spazio rurale l'UE, nel periodo di pianificazione 2000–2006, ha messo a disposizione degli Stati membri più di 700 milioni di euro l'anno. Per il periodo 2007–2013 sono previsti importi nettamente maggiori. Oltre agli incentivi UE, negli Stati membri vengono concessi dei contributi nazionali di diverso ammontare. Nonostante questi ammortizzatori, i problemi della foresta e dell'economia forestale e del legno, come anche le soluzioni proposte, in molti Paesi UE sono simili a quelli della Svizzera. Oltre al piano d'azione forestale 2007–2011, questa situazione è descritta anche nei programmi forestali di diversi Stati dell'UE (p. es. in Germania, Finlandia e Austria). Questi programmi presentano tutti dei parallelismi con il Programma forestale svizzero. La via proposta da quest'ultimo, ovvero la concentrazione dello Stato sugli interessi pubblici, come la protezione dalle catastrofi naturali e la diversità biologica, come pure il ritiro dal settore privato, è condivisa anche da altri Stati europei.

Per quanto riguarda il rapporto con l'UE, va precisato che, fin quando il sostegno statale volto a garantire le funzioni della foresta non è discriminante ed è neutrale dal punto di vista della concorrenza, è anche compatibile con i nostri impegni derivanti dall'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972<sup>8</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea.

## **1.8 Rapporto con il diritto dell'OMC**

Secondo l'articolo 5 dell'accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (allegato 1A.13 all'accordo che costituisce l'Organizzazione mondiale del commercio [OMC]<sup>9</sup>) il ricorso a sovvenzioni da parte di membri dell'OMC non deve causare effetti pregiudizievoli agli interessi di altri membri. Secondo l'articolo 25 di detto accordo, nell'ambito dell'OMC, devono essere notificati ogni due anni anche i meccanismi di finanziamento dell'economia forestale. Il nostro Collegio è dell'opinione che il sostegno statale all'economia forestale ai fini di garantire le funzioni della foresta non rappresenti un effetto pregiudizievole ai sensi dell'articolo 5 dell'accordo.

## **1.9 Attuazione**

La regolamentazione snella a livello di legge rende necessarie disposizioni esaustive a livello di ordinanza. Le prescrizioni necessarie saranno emanate nell'ambito della revisione parziale dell'attuale ordinanza del 30 novembre 1992<sup>10</sup> sulle foreste (OFo).

Secondo l'articolo 50 della legge forestale i Cantoni eseguono la presente legge ed emanano le prescrizioni necessarie. L'attuazione è compito dei gestori.

I servizi responsabili dell'esecuzione sono stati sentiti nell'ambito della consultazione che si è tenuta dal 4 luglio al 31 ottobre 2005 e nel corso di due workshop organizzati nell'autunno del 2006. L'applicabilità della nuova legge non è stata messa in discussione. Le proposte di miglioramenti formulate durante la consultazione sono state accettate e introdotte nel presente disegno (cfr. n. 1.5).

Le procedure applicabili in materia di autorizzazioni e di diritto amministrativo sono giustificate sulla base del principio costituzionale della conservazione delle foreste e della garanzia delle funzioni della foresta (p. es. il permesso di dissodamento). Ove possibile, vengono proposte semplificazioni al fine di ridurre gli oneri amministrativi. Viene ad esempio ridefinito l'obbligo di contrassegnare il legno ai fini della raccolta. In futuro la Confederazione rinuncia altresì a qualsiasi requisito dettagliato relativo all'organizzazione forestale, e le prescrizioni relative all'eleggibilità alle funzioni superiori del servizio forestale pubblico vengono soppresse.

Il nuovo certificato richiesto in materia di sicurezza sul lavoro, previsto dall'articolo 23 capoverso 4, deriva dal mandato conferito dal decreto del Consiglio federale del 16 febbraio 2002.

<sup>8</sup> RS **0.632.401**

<sup>9</sup> RS **0.632.20**

<sup>10</sup> RS **921.01**

La foresta come settore d'attività rimane un compito comune secondo la riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC). Le esperienze future a livello di applicazione verranno registrate ed esaminate progressivamente nell'ambito della stretta collaborazione fra Confederazione e Cantoni.

## **1.10 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari**

La mozione della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-CN) del 19 febbraio 2002 «Legge forestale. Rimboschimento di superfici agricole» (02.3005) può essere tolta di ruolo perché realizzata. La mozione richiede un adattamento della legge forestale al fine di arrestare l'estensione spontanea della foresta nelle aree agricole. Il presente disegno soddisfa la richiesta della mozione con gli articoli 10 e 13. I margini statici della foresta non possono più essere definiti soltanto tra foresta e zone edificabili, come avviene ora, ma anche tra foresta e altre zone d'utilizzazione, come ad esempio le aree agricole. Inoltre viene mitigato l'obbligo di rimboschimento conservativo. L'articolo 7 capoverso 3 consente di rinunciare al rimboschimento conservativo nelle zone dove la foresta cresce considerevolmente se il ripopolamento non risale a più di 50 anni fa.

Può essere stralciato dal ruolo perché realizzato anche il postulato Lustenberger del 5 ottobre 2001 «Strade forestali e rurali. Partecipazione della Confederazione ai lavori di risanamento» (01.3628). Tale postulato chiede di verificare se è possibile sostenere non solo la creazione e il ripristino di strade forestali e agricole ma anche il loro risanamento. Nell'ambito della revisione parziale della legge forestale è stata esaminata la prassi relativa ai sussidi destinati alle strutture di raccordo. Si rinuncia ad estendere i casi sovvenzionabili, conformemente alle priorità fissate dalla Confederazione e alla conseguente concentrazione sulle prestazioni della foresta a favore della collettività; questo significa che in futuro verranno sostenuti la realizzazione, la manutenzione e il ripristino di strade forestali soltanto all'interno del bosco protezione. Il sostegno alle nuove costruzioni al di fuori dei boschi di protezione era già stato stralciato con il programma di sgravio 2003. Un'estensione dei sussidi richiederebbe un incremento dei fondi, fatto che tuttavia appare irrealistico a causa della situazione finanziaria attuale della Confederazione.

## **2 Commento ai singoli articoli**

### *Ingresso*

L'ingresso è stato completato con un rimando all'articolo 73 (Sviluppo sostenibile) della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999<sup>11</sup> ed è quindi in totale sintonia con la sezione 4 della Costituzione federale (Ambiente e pianificazione del territorio).

<sup>11</sup> RS 101

## 2.1 **Capitolo 1: Disposizioni generali**

### *Articolo 3* Conservazione della foresta

Questo articolo viene abrogato. Il suo contenuto è già contemplato nell'articolo 1.

## 2.2 **Capitolo 2: Protezione della foresta da interventi nocivi**

### 2.2.1 **Sezione 1: Dissodamento e accertamento del carattere forestale**

La protezione e l'incremento della superficie forestale erano gli obiettivi principali della legge federale del 1876 sulla polizia delle foreste e della legge federale del 1902 concernente l'alta sorveglianza della Confederazione sulla polizia delle foreste. Dopo che la prima era stata limitata all'alta montagna, nella legge del 1902 la protezione della superficie forestale era stata estesa a tutta la Svizzera. Nella legge forestale del 1991 era stata mantenuta la politica precedente relativa alla superficie forestale.

Oggi la superficie forestale copre il 31 per cento di tutta la superficie svizzera. Dal 1870 la superficie forestale è aumentata di oltre il 50 per cento. Questo incremento è il risultato della minore importanza della foresta come risorsa per l'allevamento, la costruzione e il riscaldamento nonché di una severa politica di conservazione della foresta.

Secondo i dati del secondo inventario forestale nazionale<sup>12</sup> nel 1995 la superficie forestale complessiva era di 12 340 km<sup>2</sup>, pari a un incremento di 476 km<sup>2</sup> o del 4 per cento rispetto al 1985. L'aumento dell'area forestale in questo periodo non è però avvenuto in modo uniforme: è stato più marcato nella regione alpina dove oggi i boschi si spingono fino alle superfici agricole non più produttive (passaggio alla fustaia). Nell'Altopiano e nelle Alpi centrali (p. es. in Alta Engadina) invece, le pressioni sull'area forestale rimangono notevoli.

Questa situazione eterogenea richiede perciò soluzioni differenziate. Dove esistono pressioni che tendono a ridurre la superficie forestale, questa deve rimanere protetta e pertanto deve essere osservato in linea di principio il divieto di dissodamento al fine di garantire la conservazione dell'area forestale nell'Altopiano e nelle Alpi centrali. Per quanto riguarda l'estensione boschiva spontanea a discapito delle superfici agricole, nella zona alpina è invece necessario creare presupposti giuridici per nuove opportunità che contribuiscano ad arrestare o almeno a rallentare questa crescita continua.

L'estensione boschiva spontanea nella regione alpina non è tuttavia dovuta alla legge forestale ma all'abbandono dell'attività agricola. In agricoltura si rinuncia alle colture di grano o ai pascoli, quando queste utilizzazioni non sono più economicamente redditizie. Per arrestare l'estensione boschiva spontanea, che comunque è un fenomeno naturale, in questi territori sarebbe necessario motivare i gestori a prose-

<sup>12</sup> Inventario forestale nazionale svizzero, Risultati del secondo rilevamento 1993–1995. Birmensdorf, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (WSL). Berna, Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio.

guire attività quali il pascolo e lo sfalcio. Il tempo disponibile non è però molto: conformemente alla legge forestale del 1991 una superficie che presenta un'estensione boschiva spontanea diventa foresta a tutti gli effetti dopo un periodo che va da 10 a 20 anni a seconda dei Cantoni. Questo meccanismo viene chiamato «definizione dinamica di foresta». Non appena il ripopolamento ha superato l'età corrispondente ed è in grado di svolgere la funzione di foresta, per rimuovere il bosco o per cambiare la destinazione d'uso del terreno è necessario un permesso di dissodamento che può essere concesso solo in casi eccezionali.

#### *Art. 7* Rimboschimento conservativo

Ad esclusione di una sola deroga, l'attuale legge forestale prevede che ogni dissodamento debba essere compensato con un rimboschimento conservativo. Il tipo di rimboschimento conservativo viene definito in base al principio della cascata. In linea di massima la compensazione in natura deve avvenire nella medesima regione con il rimboschimento di una superficie di dimensioni identiche. In casi eccezionali è possibile eseguire il compenso in natura in un'altra regione o adottare provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. Questo meccanismo fa sì che anche nelle regioni caratterizzate da un forte incremento dell'area forestale vengano eseguiti cospicui rimboschimenti.

In particolare a favore delle regioni caratterizzate da un forte incremento dell'area forestale la revisione prevede la possibilità di rinunciare interamente al rimboschimento conservativo concedendo maggiori deroghe da tale obbligo. Quale contropartita, il rimboschimento compensativo può essere eseguito mediante provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio soltanto in relazione ad aree agricole privilegiate oppure a zone di pregio ecologico o paesistico particolare. La possibilità di eseguire il rimboschimento compensativo in un'altra regione non è più prevista.

Capoverso 2: la possibilità di eseguire il rimboschimento compensativo in un'altra regione finora ha avuto come conseguenza che si verificassero ulteriori rimboschimenti in una regione caratterizzata da un forte incremento dell'area forestale. Poiché la distribuzione della foresta non può essere modificata a discapito di quelle regioni dove la foresta è oggetto di pressioni, il compenso in natura in un'altra regione non è più previsto. I casi «classici», come il dissodamento a valle con rimboschimento in montagna, non saranno più consentiti. Con questa soluzione si intende da un lato conservare la distribuzione attuale della foresta e dall'altro non promuovere più attivamente l'incremento indesiderato dell'area forestale in regioni periferiche.

Per tutelare le aree agricole privilegiate o le zone di pregio ecologico o paesistico, è possibile rinunciare al compenso in natura, se a titolo di rimboschimento compensativo vengono adottati provvedimenti equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. Possono essere considerati «equivalenti» solo i provvedimenti che hanno un effetto durevole sulla diversità biologica della foresta o sulla natura e il paesaggio. La cura ordinaria di biotopi degni di essere protetti secondo la legge federale del 1° luglio 1966<sup>13</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio non rientra in questi provvedimenti. Può essere considerato equivalente un provvedimento più ampio con il quale i Cantoni eseguono una compensazione per diverse, piccole aree di dissodamento. Le superfici per l'avvicendamento delle colture hanno un

<sup>13</sup> RS 451

elevato stato di protezione, pertanto solo in casi eccezionali possono essere oggetto di compenso in natura o di provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio.

Capoverso 3: questa disposizione rende più flessibile l'obbligo di rimboschimento compensativo, in particolare nell'area alpina dove la foresta si è estesa spontaneamente in seguito all'abbandono dell'attività agricola. La foresta può crescere in modo indesiderato soprattutto dove l'uomo rinuncia a un'altra utilizzazione del terreno o quando le colture vengono abbandonate e s'inselvaticiscono. In futuro per il dissodamento di aree con estensione boschiva spontanea sarà possibile rinunciare al compenso in natura o ad altre misure sostitutive nelle zone dove la foresta cresce considerevolmente se il ripopolamento risale a meno di 50 anni fa. La limitazione temporale è necessaria per rispettare il dettato costituzionale relativo alla conservazione della superficie forestale. In questi casi per l'accertamento del carattere forestale non è necessario applicare una procedura complessa, sono sufficienti l'interpretazione di immagini aeree e l'analisi di singoli alberi. Tuttavia è necessario designare le zone dove l'area forestale aumenta in modo considerevole a causa delle conseguenze giuridiche e ai fini dell'armonizzazione con le altre attività che hanno un impatto sul territorio. L'ordinanza sulle foreste prevederà un obbligo corrispondente per i Cantoni. La definizione di tali zone deve avvenire nel quadro del piano direttore cantonale.

Oltre alla modifica legislativa qui proposta, all'articolo 1 capoverso 1 lettera c dell'ordinanza sulle foreste è previsto l'innalzamento dell'età a 25 anni affinché si possa parlare di foresta nel senso giuridico del termine.

Capoverso 4 lettera a: per i dissodamenti nell'area ripuale dei corsi d'acqua si rinuncia al rimboschimento compensativo se i dissodamenti sono necessari per ristabilire l'equilibrio naturale (p. es. di aree palustri) o per la protezione contro le piene. Gli altri dissodamenti in aree ripuali sono invece soggetti all'obbligo di rimboschimento. L'area ripuale è stata definita anche nell'aiuto all'esecuzione dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF; oggi UFAM) «Ufervegetation und Uferbereich nach NHG» del 1997, nonché nella direttiva dell'Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG; oggi UFAM) «Protezione contro le piene dei corsi d'acqua» del 2001.

Capoverso 4 lettera b: i dissodamenti per i biotopi di importanza nazionale, regionale e locale in futuro non saranno soggetti al rimboschimento compensativo poiché in questo caso il dissodamento stesso è una misura a favore della natura e del paesaggio. Tale disposizione crea un incentivo per realizzare queste misure ecologiche.

#### *Art. 8* Tassa di compensazione

Nella prassi la tassa di compensazione, ovvero la differenza fra la compensazione effettuata e il compenso in natura equivalente, non si è dimostrata efficace. L'articolo 7 prevede ora una rinuncia completa al rimboschimento compensativo oppure un compenso in natura equivalente. Per questo motivo l'articolo 8 diventa superfluo e viene abrogato.

#### *Art. 10* Accertamento del carattere forestale

Capoverso 2: è possibile sopprimere i margini dinamici della foresta anche in aree esterne alle zone edificabili e sostituirli con margini statici dove i Cantoni intendono

impedire un aumento consistente dell'area forestale. La procedura concreta da adottare è la seguente: il Cantone definisce le aree in cui in passato la superficie forestale è aumentata in modo consistente e in cui l'aumento di tale superficie è indesiderato. Tale definizione deve avvenire nel piano direttore del Cantone. Salvo disposizioni diverse da parte del Cantone, le autorità competenti in materia di piani di utilizzazione decidono in via definitiva su quale territorio comunale devono essere introdotti dei margini statici anche esternamente alle zone edificabili. L'autorità competente cantonale deve in ogni caso rilevare i margini attuali della foresta nell'ambito dell'accertamento del carattere forestale. I margini statici così definiti vengono registrati nei piani di utilizzazione designando le singole parcelle.

L'aumento della superficie forestale è considerevole quando ostacola la realizzazione degli obiettivi della pianificazione del territorio. I criteri a livello cantonale per la definizione delle aree caratterizzate da un aumento considerevole delle foreste devono essere definiti nell'ordinanza sulle foreste.

## **2.2.2 Sezione 2: Foresta e pianificazione del territorio**

### *Art. 11* Dissodamento e permesso di costruire

Il capoverso 2 viene abrogato per alleggerire la legge. Da un punto di vista giuridico nella legge forestale è possibile rinunciare alla disposizione relativa al coordinamento e al rapporto tra permesso di dissodamento e autorizzazione eccezionale poiché questi aspetti sono già disciplinati sia nella legislazione federale che in quelle cantonali relative alla pianificazione del territorio.

### *Art. 13* Delimitazione tra foreste e zone d'utilizzazione

Capoverso 1: la disposizione introdotta con la legge forestale del 1991 secondo la quale nei piani di utilizzazione i margini delle foreste devono essere delimitati rispetto alle zone edificabili si è rivelata efficace nella prassi e deve perciò essere estesa. Conformemente alla procedura sopra descritta (commento all'art. 10 LFo) i margini statici delle foreste vengono inseriti nei piani di utilizzazione, indicando le singole parcelle, anche al di fuori delle zone edificabili, qualora debba essere impedita l'estensione spontanea della foresta in zone che presentano un incremento considerevole e indesiderato della foresta. I nuovi ripopolamenti al di fuori di questi margini non sono considerati come foreste e possono perciò essere rimossi successivamente senza permesso di dissodamento poiché non si tratta di foresta in senso giuridico. In questo modo la zona interessata può essere nuovamente utilizzata secondo quanto previsto dal piano di utilizzazione. Questa maggiore flessibilità ha lo scopo di rallentare l'attuale crescita dell'area forestale e di consentire uno sviluppo ottimale del paesaggio.

Nell'ordinanza sulle foreste dovranno essere disciplinati i criteri secondo i quali delimitare le zone caratterizzate da un aumento considerevole della foresta.

### 2.2.3

#### Sezione 3: Accesso alla foresta e circolazione in foresta

##### *Art. 14*          Accessibilità

L'integrazione del capoverso 2 lettera b ha lo scopo di tenere sotto controllo le forti emissioni foniche e luminose nella foresta. In particolare viene creata una base legislativa per la fauna selvatica, che consente ad esempio, ove necessario, di impedire concerti notturni subordinandoli ad autorizzazione. Le infrazioni, ovvero qualsiasi forma di emissioni foniche o luminose senza autorizzazione, vengono punite secondo il vigente articolo 43 capoverso 1 lettera c.

##### *Art. 15*          Circolazione di veicoli a motore

Il diritto federale prevede deroghe per il divieto di circolazione di veicoli a motore soltanto relativamente ai compiti descritti all'articolo 15 capoverso 1 (concretizzati nell'articolo 13 dell'attuale ordinanza sulle foreste). Nei Cantoni vengono invece concesse regolarmente deroghe anche per scopi agricoli. L'adattamento della legge rappresenta pertanto una precisazione conforme alla prassi attuale.

### 2.2.4

#### Sezione 4: Protezione della foresta da altri interventi nocivi

##### *Art. 16*          Utilizzazioni nocive

Capoverso 2: nell'ambito della legge federale del 18 giugno 1999<sup>14</sup> sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani sono state ridefinite le competenze in materia di procedura e di dissodamento. A seconda del tipo di progetto, la competenza decisionale veniva assegnata a un'autorità direttiva federale o a un'autorità cantonale. Per i progetti di competenza federale l'autorità che approva l'opera rilascia anche tutte le altre autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale. In questi casi non sono necessarie autorizzazioni cantonali (art. 126 legge militare<sup>15</sup>, art. 26 legge federale sulle strade nazionali<sup>16</sup>, art. 16 legge sugli impianti elettrici<sup>17</sup>, art. 18 legge sulle ferrovie<sup>18</sup>, art. 2 legge sugli impianti di trasporto in condotta<sup>19</sup>). All'epoca l'articolo 16 della legge forestale<sup>20</sup> non era invece stato adeguato. Per ovviare a tale lacuna, è necessario attribuire alle autorità direttive federali la competenza di approvare utilizzazioni nocive.

<sup>14</sup> RU 1999 3071; FF 1999 4365

<sup>15</sup> RS 510.10

<sup>16</sup> RS 725.11

<sup>17</sup> RS 734.0

<sup>18</sup> RS 742.101

<sup>19</sup> RS 746.1

<sup>20</sup> RS 921.0

*Art. 19*

Da decenni vengono adottate misure di protezione sia nella zona di distacco e di transito sia nell'area di deposito, a seconda dell'efficacia prevista. La formulazione attuale di questo articolo per quanto riguarda la protezione contro le valanghe non corrisponde alla prassi vigente. L'articolo 36 non limita i finanziamenti alle sole zone di distacco. La nuova formulazione consente di armonizzare i due articoli e di evitare complicazioni in futuro. La modifica proposta non comporta costi aggiuntivi poiché si limita a registrare nella legge la prassi vigente.

L'aspetto del corso dei torrenti è già trattato nella legge federale del 21 giugno 1991<sup>21</sup> sulla sistemazione dei corsi d'acqua. Al fine di evitare ridondanze, il termine «corso dei torrenti in foresta» viene sostituito da una definizione più precisa («stabilizzazione dei burroni torrentizi»), ma ciò non comporta in pratica alcun cambiamento.

La riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC) richiede alcune modifiche della legge forestale. Al riguardo devono essere precisati i compiti e definite le responsabilità che incombono alla Confederazione, ai Cantoni e ai proprietari di foreste. Per definire in modo chiaro e trasparente i diritti e doveri dei singoli destinatari, gli articoli da 20 fino a 24 sono stati ristrutturati nel modo indicato qui di seguito.

L'articolo 20, oltre al vecchio principio della continuità, specifica i requisiti di base di una selvicoltura naturalistica e le funzioni prevalenti. L'articolo 21 definisce i compiti del Consiglio federale e l'articolo 22 quelli dei Cantoni. L'articolo 23 si rivolge esplicitamente ai gestori. Il contenuto dell'articolo 24 è stato integrato nella nuova struttura e il relativo articolo è stato abrogato.

*Art. 20*           Principi

Come già avviene attualmente, anche in futuro non vi sarà un obbligo generale di gestione. Tuttavia, chi gestisce la foresta deve fare in modo che questa adempia alle proprie funzioni durevolmente e senza restrizioni. Emanando prescrizioni di pianificazione i Cantoni garantiranno la continuità.

Capoverso 2: nell'ambito delle procedure di consultazione relative alla legge forestale (autunno 2005 e autunno 2006) la maggioranza dei rappresentanti dei gruppi d'interesse ha richiesto insistentemente che i requisiti di base della selvicoltura naturalistica figurassero nella legge. Questa richiesta è stata accolta citando in modo esaustivo i requisiti di base che sono:

- (a) privilegiare la rigenerazione naturale del soprassuolo;
- (b) conservare la fertilità del suolo;

<sup>21</sup> RS 721.100

- (c) garantire una composizione delle specie arboree con essenze stanziali; e
- (d) conservare lo spazio vitale per il mondo animale e vegetale indigeno.

I requisiti di base, laddove paragonabili, non sono più severi degli standard nazionali vigenti in materia di certificazione di prodotti del legno svizzeri (Forest Stewardship Council FSC e label Q/PEFC). Essi non danno diritto ad alcun indennizzo finanziario da parte del settore pubblico poiché si tratta di requisiti minimi per quanto riguarda l'aspetto ecologico dello sviluppo sostenibile.

Nello specifico ciò significa che:

- (a) in generale il soprassuolo deve rigenerarsi naturalmente. Questo avviene fra l'altro ricorrendo alla regolazione delle condizioni di crescita mediante abbattimenti che non creano caratteristiche simili a quelle dell'aperta campagna. I rimboschimenti devono essere eseguiti soltanto dove alcuni tipi di alberi mancano naturalmente o dove devono essere garantite specifiche funzioni prevalenti, ad esempio la produzione di determinate varietà come le querce per i legnami pregiati;
- (b) la conservazione della fertilità del terreno comprende anche la protezione chimica e fisica, ovvero il divieto di spargere concimi e pesticidi<sup>22</sup> nonché prescrizioni tecniche per l'accesso e la circolazione in foresta ai fini della gestione;
- (c) nella cura della foresta è necessario privilegiare gli alberi stanziali per la produzione di sementi, mentre la ripopolazione deve essere focalizzata sulle essenze stanziali ai fini di tutelare la qualità e le condizioni delle stazioni forestali non solo a breve termine ma, tenendo conto del cambiamento climatico, anche a lungo termine;
- (d) inoltre è indispensabile conservare una quantità sufficiente di legno morto e di alberi biotopi (ovvero alberi che per le loro caratteristiche hanno un'importanza particolare per la flora e la fauna). Nelle zone destinate alla riproduzione e all'allevamento di specie animali rare e minacciate devono essere garantite delle fasi di riposo adeguate durante le quali non avviene alcuna utilizzazione del legno.

Il divieto di ricorrere a piante geneticamente modificate è già definito nella legge federale del 21 marzo 2003<sup>23</sup> sull'ingegneria genetica nel settore non umano (legge sull'ingegneria genetica, LIG) e non deve pertanto essere citato nuovamente nella legge forestale.

Per quanto riguarda la protezione fisica del suolo, l'ordinanza sulle foreste dovrà mostrare chiaramente ai gestori la possibilità di utilizzare in foresta apparecchi moderni per la raccolta e fornire parametri per la circolazione in foresta ai fini della gestione. A questo riguardo è necessario garantire che le foreste non possano essere percorse in tutta la loro estensione, ovvero bisogna impedire che la circolazione sia possibile ovunque. Devono essere definiti i criteri di delimitazione tecnica, ad esempio con regole per l'accesso capillare. Le contravvenzioni saranno punite secondo

<sup>22</sup> Già disciplinato nell'ordinanza del DATEC del 28 giugno 2005 concernente l'autorizzazione speciale per l'impiego di prodotti fitosanitari nell'economia forestale (OASEF);  
RS 814.812.36.

<sup>23</sup> RS 814.91

l'articolo 43 capoverso 1 lettera e (nuova). Questa nuova regolamentazione è stata inclusa su espressa richiesta dei Cantoni.

Capoverso 3: la gestione deve essere incentrata sulla sua funzione prevalente. Questo significa che la foresta, su una determinata area, deve garantire prevalentemente una prestazione specifica. Ad esempio la funzione prevalente dei boschi di protezione è quella protettiva, mentre il legno costituisce soltanto un prodotto secondario. In questo modo la multifunzionalità non viene soppressa ma limitata alle superfici più piccole (funzione prevalente non significa funzione esclusiva). La Confederazione chiede di separare le funzioni prevalenti del bosco di protezione e della conservazione della diversità biologica; l'articolo 22 capoverso 2 prevede inoltre che i Cantoni possano delimitare altre superfici con funzioni prevalenti, ad esempio per lo sfruttamento del legno, per il tempo libero e il relax o per proteggere le acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile.

#### *Art. 21*            Compiti del Consiglio federale

La Confederazione è responsabile della conservazione delle aree forestali con funzione protettiva e della tutela della diversità biologica e del paesaggio nella foresta. A tal fine definisce requisiti specifici volti a garantire queste funzioni. Per i gestori, per i quali lo sfruttamento del legno (produzione di materia prima) è prioritario, la Confederazione crea delle condizioni quadro vantaggiose e soprattutto chiaramente definite.

Lettera a: per garantire l'aspetto ecologico dello sviluppo sostenibile, sono definiti requisiti di base per una selvicoltura naturalistica. Tali requisiti vengono elencati in modo esaustivo all'articolo 20 capoverso 2. L'ordinanza sulle foreste preciserà le disposizioni esecutive necessarie.

Lettera b: affinché la Confederazione possa raggiungere i propri obiettivi relativi al bosco di protezione, definisce prescrizioni sulla loro delimitazione nonché sulla conservazione e sul miglioramento del bosco di protezione, ovvero sull'adozione di misure adeguate (cura del bosco di protezione). Il bosco di protezione serve, per definizione, a proteggere la vita umana e beni materiali considerevoli dai pericoli naturali. Questa definizione è più restrittiva rispetto a quella della vecchia legislazione sulla polizia forestale del 1902. All'epoca venivano considerati boschi di protezione anche le foreste importanti per la tutela delle acque e l'approvvigionamento idrico, per la protezione dell'aria, per il riposo e la salute della popolazione nonché per la protezione del paesaggio (cfr. art. 2 dell'ordinanza del 1965<sup>24</sup>). I criteri per la delimitazione dei boschi di protezione saranno definiti nell'ordinanza sulle foreste.

Lettera c: affinché la Confederazione possa raggiungere i propri obiettivi in materia di diversità biologica nella foresta, definisce come deve avvenire la delimitazione di superfici forestali adeguate da destinare a riserve forestali. L'ordinanza sulle foreste ne stabilisce le modalità. Si ritiene adeguata una superficie pari al 10 per cento dell'area forestale svizzera (circa 120 000 ettari).

Lettera d: corrisponde alla lettera all'attuale articolo 24 capoverso 2.

<sup>24</sup> Ordinanza del 1° ottobre 1965 concernente l'alta sorveglianza della Confederazione sulla polizia delle foreste; RU 1965 862, 1985 2022.

## *Art. 22*            *Compiti dei Cantoni*

Capoverso 1 lettera a: ai fini di una chiara ripartizione dei compiti, i Cantoni saranno esplicitamente obbligati a rispettare i principi dell'articolo 20 nelle foreste gestite.

Capoverso 1 lettera b: i Cantoni devono delimitare i boschi di protezione secondo le direttive della Confederazione. Inoltre si ribadisce che sono responsabili della conservazione della funzione protettiva. Con l'espressione «cura minima» si intendono le cure necessarie per mantenere nel lungo periodo la funzione protettiva (analogamente all'attuale art. 20 cpv. 5 della legge forestale); in talune circostanze questo può significare che non sono necessari interventi. Per garantire la delimitazione dei boschi di protezione secondo criteri uniformi, i Cantoni devono applicare le basi della Confederazione.

Capoverso 1 lettera c: le riserve forestali sono superfici forestali protette per legge nel lungo periodo, sulle quali viene consentito nuovamente lo sviluppo naturale delle foreste (riserve naturali) o sulle quali si interviene in modo mirato per promuovere la diversità biologica (riserve speciali). L'attuale disposizione potestativa, che incoraggia i Cantoni a delimitare in modo appropriato le riserve forestali, viene adeguata sia agli sviluppi degli ultimi anni nei Cantoni che agli standard internazionali, e diventa perciò una disposizione imperativa. Oltre alle riserve forestali non devono essere delimitate obbligatoriamente altre aree privilegiate per la diversità biologica.

Capoverso 2: elencando esplicitamente altre importanti prestazioni per la foresta, come lo sfruttamento del legno, l'utilizzazione a scopo ricreativo o il miglioramento delle acque sotterranee destinate alla produzione di acqua potabile, viene sancita l'importanza di queste prestazioni per il futuro della società e dell'economia.

Il capoverso 3 rappresenta un adattamento dell'attuale articolo 20 capoverso 2. Per tutelare gli interessi pubblici, la Confederazione prescrive ora soltanto una pianificazione a livello sovraziendale. La pianificazione a livello di aziende forestali è compito dei proprietari. Affinché la Confederazione possa disporre di un quadro delle foreste che svolgono funzioni di interesse federale (ovvero i boschi di protezione e le riserve) e al fine di poter creare una rete ottimale, è necessario un minimo di coordinamento intercantonale. Per questa ragione, anche in futuro la Confederazione chiederà ai Cantoni una pianificazione regionale o cantonale sotto forma di piani direttori (p. es. piani di sviluppo forestale). Deve essere garantito il coordinamento delle disposizioni esecutive cantonali relative alla legge forestale e alla legge sulla pianificazione del territorio. La corrispondente prescrizione sul finanziamento è già stata limitata, nell'ambito del programma di sgravio 2003, al livello sovraziendale (cfr. art. 38 cpv. 2 lett. a dell'attuale legge forestale).

In futuro i Cantoni dovranno emanare prescrizioni in materia di pianificazione e di gestione soltanto per le foreste con funzioni prevalenti come la protezione della vita umana e di beni materiali considerevoli dalle catastrofi naturali, la protezione della diversità biologica (cpv. 1 lett. b e c) nonché per le foreste alle quali i Cantoni attribuiscono altre funzioni prevalenti (cpv. 2).

## *Art. 23*            *Condizioni quadro per i gestori*

L'attuale articolo 23 (Ripopolamento di radure) viene abrogato. Le radure sono superfici forestali provvisoriamente prive di alberi, sorte in seguito ad un evento pregiudizievole. Poiché in generale il principio di conservazione della foresta non viene compromesso da una radura e le radure possono essere positive per la diversità

biologica, la decisione relativa all'eventuale ripopolamento della radura deve essere presa dai proprietari di foreste, questo ai fini di una netta separazione fra prescrizioni nell'interesse pubblico e libertà d'azione dei privati. Per quanto riguarda i boschi di protezione, i Cantoni sono tenuti a provvedere a una cura minima (duratura) del bosco di protezione (art. 22 cpv. 1 lett. b). In questo modo diventa superfluo citare, in un articolo separato, il ripopolamento di radure nei boschi di protezione ai fini della conservazione della funzione di protezione.

Capoverso 1: ai fini di una chiara attribuzione dei compiti viene sancito che la gestione spetta ai proprietari di foreste e non alla collettività. Da questa disposizione non deriva comunque alcun obbligo di gestione. Tuttavia, chi gestisce la foresta deve attenersi ai principi dell'articolo 20.

Capoverso 2: corrisponde in sostanza all'attuale articolo 21 (Sfruttamento del legno). Con l'espressione «autorizzazione in forma generale» si intende sottolineare che non è necessario contrassegnare ogni singolo albero. Il messaggio<sup>25</sup> concernente la legge forestale del 4 ottobre 1991 partiva ancora dal presupposto che il servizio forestale provvedesse a contrassegnare tutti gli alberi da abbattere. Per tenere conto delle differenze cantonali, la definizione dell'autorizzazione di sfruttamento è di competenza dei Cantoni. I Cantoni sono ora tenuti a definire l'autorizzazione in modo che ai proprietari di foreste possano disporre delle maggiori libertà imprenditoriali possibili nell'ambito della continuità (p. es. accordi pluriennali sotto forma di concessione, approvazioni di piani aziendali o autorizzazione al taglio). Tutte queste possibilità devono tenere conto dei requisiti di base di una selvicoltura naturalistica e devono essere realizzate in modo da consentire un controllo. Le aziende certificate potrebbero usufruire di procedure semplificate.

Capoverso 3: corrisponde all'attuale articolo 22 (Divieto di taglio raso). I Cantoni possono accordare deroghe per particolari misure selvicolturali. Viene accantonata nuovamente la proposta originaria di consentire i tagli rasi fino a due ettari per motivi economici. Questa proposta non è stata accettata dai partecipanti alla consultazione e trova poco consenso anche presso la popolazione. La rinuncia a tale proposta consente inoltre di soddisfare le richieste dell'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera».

Capoverso 4: viene inserito nuovamente l'obbligo di disporre di una formazione professionale riconosciuta dalla Confederazione per le persone che svolgono a titolo oneroso lavori di raccolta di legname nella foresta, ai fini di garantire la sicurezza sul lavoro. In questo modo viene attuato il mandato di valutazione del Consiglio federale del 20 febbraio 2002 in relazione al messaggio concernente provvedimenti intesi a far fronte ai danni arrecati dalla tempesta «Lothar». In futuro i corsi di formazione riconosciuti dalla Confederazione per persone senza qualifiche nel settore forestale dovranno essere organizzati in forma modulare su tutto il territorio nazionale. I moduli o parti di essi sono accessibili a chiunque. Essi si rivolgono in particolare alle persone che lavorano nelle cosiddette foreste agricole o nelle foreste private.

I lavori di raccolta del legname in foresta riguardano da un lato l'abbattimento, lo sfrondamento e il taglio di interi alberi o di loro parti mediante motosega e dall'altro la movimentazione a macchina del legname. Ciò vale anche per i lavori di sgombero del legno schiantato dal vento. Sono compresi soprattutto i lavori appena menzio-

<sup>25</sup> FF 1988 III 137

nati, eseguiti dietro compenso finanziario, ad esempio nel quadro di un mandato, ma anche la raccolta di legname quando questo viene venduto e produce un ricavo. Rientrano nella formulazione «a titolo oneroso» in particolare le persone che prestano servizio militare, civile o di protezione civile, che eseguono nella foresta lavori di raccolta di legname nell'ambito del loro servizio e che hanno diritto ad essere indennizzati per mancato guadagno.

I motivi della sicurezza sul lavoro sarebbero sufficienti per richiedere l'attestato di formazione per tutti i lavori di raccolta del legname, tuttavia sembra giustificato richiederlo limitatamente ai lavori a titolo oneroso.

Nell'ordinanza sulle foreste devono essere disciplinati i criteri per l'ottenimento dell'attestato di formazione (corsi di formazione in forma modulare o attestati di equipollenza per le persone che dispongono di un'esperienza professionale sufficiente).

#### *Art.24* Materiale di riproduzione forestale

Questo articolo viene abrogato. Il contenuto del capoverso 1 è integrato nell'articolo 20 capoverso 2 lettera c relativo alla composizione delle specie forestali con essenze stanziali (composizione delle specie) e viene precisato nell'ordinanza sulle foreste. Il capoverso 2 viene inserito senza modifiche nell'articolo 21 lettera d.

### **2.4.2 Sezione 3 (nuova): Protezione del clima secondo le prescrizioni del Protocollo di Kyoto**

Con questo capoverso si tiene conto dell'importanza della foresta e della sua gestione ai fini della protezione del clima. Conformemente al Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997<sup>26</sup> alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Protocollo di Kyoto) i pozzi (o serbatoi) di carbonio, ovvero le foreste gestite che assorbono il CO<sub>2</sub> (vegetazione e suolo) possono essere contabilizzati ai fini degli obiettivi di riduzione dei gas serra. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno deciso<sup>27</sup> che la Svizzera intende computare i propri pozzi di carbonio (mozione del 28 febbraio 2003 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-CN), «Preso in considerazione dei pozzi di carbonio contemplati dal Protocollo di Kyoto» (03.3012))<sup>28</sup>. Con decreto del Consiglio federale datato 8 novembre 2006 la Svizzera ha informato il Segretariato della Convenzione sul clima che avrebbe computato la gestione forestale come pozzo di assorbimento di carbonio. Il conteggio, conformemente alle disposizioni esecutive riguardanti il Protocollo di Kyoto, presuppone la gestione delle foreste. L'economia forestale ha di conseguenza fatto valere i suoi diritti su queste prestazioni. Nella legislazione forestale viene pertanto

<sup>26</sup> RS **0.814.011**

<sup>27</sup> Decisioni del 18 marzo 2004 (Consiglio nazionale) e del 29 settembre 2004 (Consiglio degli Stati).

<sup>28</sup> La mozione Hess (04.3572, Utilizzare il legno per centrare gli obiettivi stabiliti dal Protocollo di Kyoto), in seguito alle decisioni delle Parti contraenti, può avere effetto soltanto dopo il primo periodo di impegno, ovvero a partire dal 2013.

definito come e secondo quali condizioni vengono compensate le prestazioni di riduzione ai proprietari di foreste.

Il Protocollo di Kyoto e la negoziazione di diritti d'emissione attribuisce un valore commerciale a una prestazione della foresta socialmente rilevante, ovvero l'assorbimento del CO<sub>2</sub> dall'atmosfera. I proprietari di foreste devono avere la possibilità di valorizzare questa prestazione ma devono prima soddisfare alcune condizioni. In particolare questo significa che non solo possono ricevere e vendere i diritti d'emissione, ma che devono anche compensare eventuali fonti di CO<sub>2</sub> presenti nella loro foresta. L'articolo 28a fissa le condizioni generali.

Tuttavia i proprietari di foreste svizzeri non possono essere obbligati collettivamente a basare la gestione delle loro foreste sul rispetto del Protocollo di Kyoto. L'assorbimento di carbonio da parte di quelle foreste i cui proprietari non s'impegnano e quindi non possono rivendicare il diritto alla prestazione fornita può essere imputato alla Svizzera senza che debba per questo indennizzare i proprietari. Se però in queste foreste si formano delle fonti di CO<sub>2</sub> in seguito alla gestione o ad eventi dannosi, la Confederazione, come parte contraente del Protocollo di Kyoto, deve adottare delle misure che consentano comunque di rispettare gli impegni.

In questa sede è opportuno sottolineare che una maggiore utilizzazione del legno come risorsa naturale, così come previsto dal Programma forestale svizzero, è in conflitto con la creazione di un effetto di riduzione elevato dovuto ai pozzi di carbonio. L'aumento della domanda di legname che si sta delineando lascia prevedere un accresciuto sfruttamento del legno da parte dei proprietari di foreste. Pertanto aumenta anche il rischio che le foreste rappresentino una fonte di emissione di CO<sub>2</sub> piuttosto che una fonte di riduzione, fatto che la Svizzera deve compensare mediante una riduzione supplementare delle emissioni o acquistando certificati.

#### *Art. 28a*

Il capoverso 1 precisa che i proprietari hanno la possibilità di ricevere diritti di emissione negoziabili per le prestazioni dei pozzi di carbonio, a condizione che si impegnino a gestire la foresta conformemente alle disposizioni del Protocollo di Kyoto sull'aumento delle riserve di carbonio. L'autorità di sorveglianza delle Nazioni Unite attribuisce alla Svizzera diritti di emissione se gli effetti dei pozzi di carbonio sono inclusi nell'inventario dei gas serra delle foreste svizzere. Gli effetti dei pozzi di carbonio sono verificati in occasione di un processo di revisione. La Svizzera ha poi il compito di attribuire i diritti di emissione sotto forma di crediti di emissione negoziabili ai proprietari di foreste che si sono impegnati; questa attribuzione avverrà per la prima volta nel 2011 per l'anno 2008. Se la Svizzera desidera fare conteggiare gli effetti di questi pozzi di carbonio all'autorità internazionale, deve acquistare i crediti di emissione negoziabili dai proprietari di foreste.

Il computo dell'attività dei pozzi di carbonio derivante dalla gestione forestale è stato disciplinato dalla Conferenza delle Parti al Protocollo di Kyoto per il primo periodo d'impegno 2008–2012. Di conseguenza è possibile definire l'attuazione nazionale soltanto per questo periodo. Tuttavia, il computo dei pozzi di carbonio impegna l'economia forestale a lungo termine. Anche dopo il 2012 sarà necessario rendere conto dell'evoluzione delle riserve di carbonio nella foresta.

Emaneremo disposizioni esecutive relative agli effetti dei pozzi di carbonio. In questo modo verranno definiti i diritti e i doveri dei proprietari di foreste interessati.



forestale disciplina i compiti della scuole, riconosce i loro diplomi e fornisce un supporto finanziario. Nel frattempo presso la Scuola universitaria svizzera di agronomia (SHL) di Zollikofen è stato introdotto un corso di studi in «Ingegneria forestale». Presso il Politecnico federale di Zurigo, nell'autunno 2003 è stato introdotto un bachelor in «Scienze ambientali», che fra l'altro comprende un approfondimento in «Bosco e paesaggio». Inoltre, è in fase di realizzazione un master dal titolo «Master of Environmental Sciences». Nell'ambito di questo master è previsto un approfondimento in gestione forestale e paesaggistica (Forest and Landscape Management), che comprende gli elementi fondamentali dell'attuale corso di studi in scienze forestali. L'adattamento dell'attuale capoverso 2 tiene conto di questi cambiamenti, dal momento che la Confederazione, nell'ambito della collaborazione prevista all'articolo 1 della legge sulle scuole universitarie professionali, non provvederà più alla formazione e all'aggiornamento professionale presso i Politecnici federali, ma generalmente a livello di scuola universitaria. Come ampiamente consolidato nella prassi, questa funzione viene svolta in collaborazione con i Cantoni e con le associazioni professionali forestali.

Capoverso 3: nel settore della formazione universitaria forestale che non è disciplinata dalla legge sulla formazione professionale l'istituzione formale dell'eleggibilità alle funzioni superiori del servizio forestale pubblico viene abrogata, poiché non corrisponde alle attuali condizioni di assunzione a causa della soppressione dello statuto di funzionario e della corrispondente verifica della buona reputazione. Per continuare ad assicurare l'esperienza professionale pratica agli studenti delle scuole universitarie professionali, che finora veniva acquisita con l'ottenimento dell'eleggibilità, la Confederazione prevede una formazione pratica facoltativa.

In seguito all'abrogazione delle disposizioni sull'eleggibilità, sarà necessario modificare anche gli articoli corrispondenti dell'ordinanza.

### *Art. 33*            Accertamenti

Il capoverso 1 viene integrato con «il bilancio di CO<sub>2</sub> della foresta e del legno». Tale bilancio fornisce informazioni sulla quantità di CO<sub>2</sub> assorbita o emessa dalla foresta. Esso fornisce inoltre informazioni sullo stoccaggio di carbonio nei prodotti di legno duraturi nonché sull'utilizzazione del legno come vettore energetico in sostituzione delle energie fossili. Nell'ambito dell'attuazione e del perfezionamento del Protocollo di Kyoto questa informazione sarà indispensabile in futuro.

Gli accertamenti periodici in caso di necessità possono avere cadenza annuale ed essere riassunti in un rapporto pubblicato a intervalli più lunghi.

## 2.5.2

### Sezione 2: Finanziamento

Gli attuali articoli 35–38, 40 e 41 della legge forestale sono stati adeguati nell'ambito della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC)<sup>31</sup>. Inoltre è stato introdotto un nuovo articolo 38a<sup>32</sup>. Ad eccezione delle disposizioni degli articoli 38 e 38a, le novità introdotte dalla NPC sono state riprese senza variazioni.

#### *Art. 38* Diversità biologica della foresta

Capoverso 1 lettera b: la cura di giovani popolamenti è uno dei più importanti investimenti nel futuro della rigenerazione boschiva. A questo punto conviene indicare la via da seguire per promuovere in modo mirato gli alberi di valore tenendo conto della loro funzione prevalente. La cura di giovani popolamenti ha un'importanza elevata non solo per la diversità biologica. È ad esempio determinante per la promozione del legname di latifoglie, per la funzione prevalente legata all'acqua potabile e per la produzione di legname pregiato (funzione prevalente legata allo sfruttamento del legno). In base alle più recenti conoscenze è pertanto giustificato sopprimere la cura di giovani popolamenti all'articolo 38 e introdurla nell'articolo 38a in relazione al tema della gestione forestale. La cura di giovani popolamenti nei boschi di protezione non viene intaccata da questo spostamento e continua a figurare come prima nell'articolo 37 (versione secondo NPC<sup>31</sup>).

Capoverso 2 lettera a: modifiche formali in seguito all'adattamento del capoverso 1.

#### *Art. 38a* Economia forestale

Capoverso 1 lettera b<sup>bis</sup>: confrontare il commento all'articolo 38 capoverso 1 lettera b.

Capoverso 1 lettera c: a fronte della crescente domanda di legno, sia come materia prima sia come vettore energetico, riteniamo che si possa rinunciare alle misure adottate congiuntamente dall'economia forestale e del legno nell'ambito della pubblicità e della promozione delle vendite. La lettera c è pertanto semplicemente stralciata.

Capoverso 2: modifica formale (lett. a) e abrogazione (lett. b) in seguito all'adattamento del capoverso 1.

#### *Art. 39* Formazione professionale

Capoverso 3 lettera b: nonostante la soppressione delle prescrizioni sull'eleggibilità, anche il futuro la Confederazione ha la possibilità di finanziare fino al 50 per cento dei costi di una formazione pratica in campo forestale. In questo modo viene garantita la formazione professionale pratica ai titolari di un diploma di livello universitario. Questo è indispensabile poiché solo il personale qualificato può garantire che l'ecosistema delle foreste non subisca danni a lungo termine.

<sup>31</sup> Legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC); FF 2006 5625.

<sup>32</sup> Cfr. anche n. 1.2

## Art. 40 Crediti d'investimento

Il credito d'investimento forestale<sup>33</sup> si è dimostrato uno strumento efficace; un esame dell'esecuzione e dell'efficacia svolto dal Controllo federale delle finanze<sup>34</sup> ha espresso una valutazione positiva su questo strumento: la promozione dell'acquisto di veicoli, macchine e apparecchi forestali e la creazione di impianti per la gestione forestale ha apportato il contributo previsto all'economia forestale. Alla fine dell'esercizio 2005 circa 86 milioni di franchi erano impegnati in mutui a favore dell'economia forestale. Questo strumento viene inoltre impiegato con successo anche in agricoltura. Tuttavia, a differenza dell'economia forestale, l'agricoltura dispone di un «fonds de roulement» che nel 2003 registrava un avere di circa due miliardi di franchi.

Questo nuovo orientamento consente alla Confederazione di tenere conto delle proposte di ottimizzazione dell'esecuzione centralizzata formulate dal Controllo federale delle finanze al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia.

Capoverso 1, lettere a, b e c: queste lettere sono abrogate. Non vengono più elencati esplicitamente, come finora, i possibili scopi d'impiego. La concessione di crediti d'investimento deve fondarsi su basi di economia aziendale, come ad esempio un business plan. Nell'ordinanza verranno citate queste basi discrezionali di economia aziendale per l'assegnazione dei crediti d'investimento. Detti sussidi verranno definiti e concretizzati nell'ordinanza compatibilmente con i nostri impegni derivanti dall'accordo di libero scambio tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea.

Capoverso 3: un'esecuzione decentralizzata del credito d'investimento, come quella prevista attualmente, non è più indicata<sup>35</sup>. Non tutti i Cantoni dispongono di risorse e di know-how sufficienti. Un modello organizzativo centralizzato consente di ottenere risparmi complessivi sui costi amministrativi. Inoltre, in futuro la raccolta e la logistica del legno avverranno sempre più a livello intercantonale, fatto che depone a favore della centralizzazione. Un'esecuzione professionale presuppone l'esistenza di un servizio specializzato e competente che ricorra ad esperti. L'esame, l'autorizzazione e il controllo dei progetti devono perciò essere organizzati centralmente.

Per incrementare l'efficienza e l'efficacia deve essere costituito un «fonds de roulement» (fondo CI) che reinvesta direttamente i mezzi finanziari rimborsati. Questo fondo deve essere alimentato con i prestiti rimborsati annualmente dai Cantoni e con un importo massimo di tre milioni di franchi derivante dai fondi già previsti oggi nel piano finanziario, fino a un ammontare di 100 milioni di franchi.

Se la revisione parziale della legge forestale entrerà in vigore nel 2010, in base a una prima estrapolazione si prevede che il fondo raggiungerà l'ammontare auspicato di 100 milioni di franchi nel 2022. Dopodiché non sarebbero necessari altri contributi federali.

<sup>33</sup> I crediti d'investimento sono prestiti rimborsabili limitati nel tempo, concessi dalla Confederazione a condizioni vantaggiose (senza interessi o con un tasso d'interesse molto basso).

<sup>34</sup> Controllo federale delle finanze (2003): Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAP) – Vollzugs- und Wirkungsprüfung bei den Investitionskrediten an die Forstwirtschaft (disponibile anche in francese).

<sup>35</sup> Controllo federale delle finanze (2003): Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAP) – Vollzugs- und Wirkungsprüfung bei den Investitionskrediten an die Forstwirtschaft (disponibile anche in francese).

In futuro ai Cantoni sarà attribuita ancora una funzione di sostegno sussidiario (know-how regionale, eventuale cofinanziamento). La loro partecipazione sarà definita nell'ordinanza sulle foreste o in un eventuale regolamento del fondo. I Cantoni rimangono coinvolti nel processo di esame delle domande. Le modalità di collaborazione saranno definite nell'ambito dell'attuazione.

Oltre ai risultati dell'audit effettuato nel 2003 dal Controllo federale delle finanze, la soluzione del fondo è giustificata anche dal crescente numero di progetti a livello regionale e nazionale nonché dall'attività intercantonale delle imprese forestali. La soluzione del fondo a livello federale garantisce anche criteri uniformi per la valutazione delle domande.

### **2.5.3 Sezione 3 (nuova): Altri provvedimenti**

#### *Art. 41a* Designazione

Questo nuovo articolo crea i presupposti per introdurre, anche per i prodotti silvicoli e per i relativi prodotti trasformati, delle denominazioni di origine protette come la designazione «*appellation d'origine contrôlée*» (AOC, in italiano «denominazione di origine protetta» DOP).

Capoverso 1: la DOP, denominazione finora riservata ai prodotti agricoli (art. 14 della legge federale del 29 aprile 1998<sup>36</sup> sull'agricoltura (legge sull'agricoltura, LAgr)), potrà ora essere impiegata anche per la commercializzazione di prodotti silvicoli e per i relativi prodotti trasformati (legno e prodotti in legno) provenienti da regioni ancora da definire e quindi offrirà nuove opportunità commerciali.

Capoverso 2: la registrazione e la protezione delle designazioni sono rette dalla legislazione sull'agricoltura. In particolare sono importanti l'articolo 16 della legge sull'agricoltura, l'ordinanza del 28 maggio 1997<sup>37</sup> sulla protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e dei prodotti agricoli trasformati (ordinanza DOP/IGP) nonché le disposizioni amministrative, penali ed esecutive della legge sull'agricoltura. Secondo l'articolo 8 capoverso 2 dell'ordinanza DOP/IGP, nell'ambito della procedura di registrazione l'Ufficio federale dell'agricoltura chiede il parere dell'Ufficio federale dell'ambiente quale autorità federale interessata.

#### *Art. 41b* Utilizzazione del legno

Per garantire la continuità delle foreste svizzere, sia a livello di struttura che di composizione, è necessario incrementare la raccolta del legno. Inoltre l'impiego del legno come risorsa naturale non incide sul bilancio di CO<sub>2</sub> e contiene lo sfruttamento di risorse non rinnovabili. La Confederazione s'impegna pertanto, a diversi livelli, a favore dell'utilizzazione del legno. Per dare il buon esempio, viene introdotto un nuovo articolo che prevede la presa in considerazione del legno o dell'energia del legno per i progetti di costruzione della Confederazione. A causa del principio della

<sup>36</sup> RS 910.1

<sup>37</sup> RS 910.12

non discriminazione derivante da accordi internazionali<sup>38</sup> non è possibile prevedere l'obbligo di utilizzare il legno nazionale.

## **2.6 Capitolo 6: Disposizioni penali**

Il 1° gennaio 2007 sono entrate in vigore le modifiche del 13 dicembre 2002 del Codice penale del 21 dicembre 1937<sup>39</sup> (CP). Tali modifiche riguardano in particolare il sistema di sanzioni, che prevede la sostituzione delle pene di reclusione, detenzione o di arresto sono state sostituite con una pena detentiva unica. La revisione parziale consente di adattare la legge forestale alle nuove disposizioni del codice penale. L'armonizzazione del diritto penale accessorio si basa sulla norma di trasformazione dell'articolo 333 CP.

### *Art. 42* Delitti

Invece che con la detenzione fino a un anno o con una multa fino a 100 000 franchi, secondo l'articolo 333 CP i delitti sono ora puniti con una pena detentiva fino a un anno o con una pena pecuniaria. Secondo l'articolo 34 CP la pena pecuniaria viene commisurata mediante aliquote giornaliere.

### *Art. 43* Contravvenzioni

Il riferimento all'arresto contemplato nel capoverso 1 viene soppresso poiché l'articolo 103 CP per le contravvenzioni prevede soltanto delle multe.

Capoverso 1 lettera e: la contravvenzione originaria secondo il capoverso 1 lettera e viene estesa e si applica ora, oltre alla raccolta del legna senza autorizzazione (art. 23 cpv. 2) anche al mancato rispetto del divieto di taglio raso (art. 23 cpv. 3), in caso di assenza del certificato di formazione professionale (art. 23 cpv. 4) nonché alla violazione flagrante dei principi di gestione secondo l'articolo 20 (art. 23 cpv. 1). La nuova disposizione penale è indispensabile all'applicazione dell'articolo 23 e per ridurre il numero di infortuni mortali e gravi del personale temporaneo che lavora in foresta e del personale senza una formazione in campo forestale.

## **2.7 Capitolo 7: Procedura ed esecuzione**

### **2.7.1 Sezione 1: Procedura**

#### *Art. 47* Validità di autorizzazioni e altre disposizioni

Con decreto del 20 dicembre 2006<sup>40</sup> è stata integrata la legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)<sup>41</sup>. Il nuovo articolo 12e LPN prevede che in caso di ricorso dei Comuni e delle organizzazioni secondo l'articolo 12 e segg. LPN è possibile iniziare i lavori di costruzione prima della conclusione del procedimento se l'esito del ricorso non può influenzare i lavori.

<sup>38</sup> Cfr. in particolare i n. 1.7 e 1.8 di cui sopra.

<sup>39</sup> RS 311.0

<sup>40</sup> FF 2007 9

<sup>41</sup> RS 451



questa modifica, i Cantoni, secondo questa nuova disposizione transitoria, continuano ad essere responsabili dell'assegnazione dei mutui, del rimborso delle somme alla Confederazione se un debitore disattende il suo obbligo di rimborso.

### *Referendum ed entrata in vigore*

Il capoverso 2 disciplina e garantisce il coordinamento fra articolo costituzionale e legge federale in relazione all'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera». Se l'iniziativa popolare è ritirata o respinta, viene indetto il referendum facoltativo sulla presente revisione parziale della legge forestale. Se l'iniziativa popolare è accolta, il progetto di revisione parziale della legge forestale deve essere completamente rielaborato.

## **3 Iniziativa popolare federale «Salvare la foresta svizzera»**

### **3.1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa**

#### **3.1.1 Testo dell'iniziativa**

L'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» ha il tenore seguente:

«La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

#### *Art. 77*

<sup>1</sup> *La Confederazione e i Cantoni vegliano affinché le foreste possano svolgere simultaneamente e durevolmente la loro funzione protettiva, economica, sociale e di conservazione della biodiversità. Essi organizzano la manutenzione delle foreste.*

<sup>2</sup> *La Confederazione stabilisce i principi applicabili alla protezione delle foreste.*

<sup>3</sup> *Promuove le misure di conservazione delle foreste e il risanamento delle foreste danneggiate.*

<sup>4</sup> *L'area forestale della Svizzera è protetta nella sua integralità; i dissodamenti sono vietati. La legge può prevedere, mediante compensazione, eccezioni a scopi di utilità pubblica.*

<sup>5</sup> *La perennità della copertura boschiva è garantita da una prassi di silvicoltura prossima alla natura; il taglio raso al suolo è vietato.»*

L'iniziativa popolare non prevede disposizioni transitorie.

#### **3.1.2 Genesi e termini di trattazione**

L'iniziativa popolare è stata sottoposta a un esame preliminare in data 13 aprile 2004 da parte della Cancelleria federale<sup>42</sup>, presso la quale è stata depositata il 14 ottobre 2005, corredata delle firme necessarie.

<sup>42</sup> FF 2004 1805

Con decisione del 28 ottobre 2005 la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa popolare con 115'464 firme era formalmente riuscita<sup>43</sup>.

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale presenta un controprogetto indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 2 della legge federale del 13 dicembre 2002<sup>44</sup> sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl), il Consiglio federale ha tempo fino al 14 aprile 2007 per presentare al Parlamento un disegno di decreto e un messaggio. Conformemente all'articolo 100 della suddetta legge, l'Assemblea ha tempo fino al 14 aprile 2008 per decidere in merito all'iniziativa popolare. Secondo l'articolo 105 è possibile prorogare questo termine di un anno.

### **3.1.3 Validità**

L'iniziativa soddisfa i requisiti relativi alla validità precisati all'articolo 139 (nuovo) capoverso 2 della Costituzione federale. È stata formulata sotto forma di progetto elaborato e soddisfa i principi dell'unità e della forma. Esiste un legame oggettivo fra le singole parti dell'iniziativa, la quale soddisfa il principio dell'unità della materia. L'iniziativa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale ed è pertanto conforme a quest'ultimo. Per questi motivi l'iniziativa è dichiarata valida.

## **3.2 Situazione iniziale per la genesi dell'iniziativa**

### **3.2.1 Aspetti fondamentali della regolamentazione vigente**

Il vigente articolo 77 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 recita:

<sup>1</sup> *La Confederazione provvede affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative.*

<sup>2</sup> *Emana principi sulla protezione delle foreste.*

<sup>3</sup> *Promuove provvedimenti per la conservazione delle foreste.*

Il capoverso 1 sancisce le funzioni fondamentali della foresta nella Costituzione. La foresta protegge dalle catastrofi naturali, ha un'importante funzione regolatrice per l'atmosfera, il clima e il bilancio idrico ed, infine, è l'habitat naturale di piante e animali. Serve all'uomo come luogo di riposo e all'economia del legno come base produttiva.

Il capoverso 2 disciplina le competenze della Confederazione nel campo della legislazione forestale. La competenza legislativa della Confederazione è limitata all'emanazione di principi.

Il capoverso 3 obbliga la Confederazione ad impegnarsi attivamente per la conservazione della foresta.

<sup>43</sup> FF 2005 5899

<sup>44</sup> RS 171.10

### **3.2.2 Necessità di modifiche**

L'attuale disposizione costituzionale è equilibrata e rappresenta una base sufficiente per la politica forestale. Le sue basi non sono state messe in discussione né durante la riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC) né durante la revisione parziale della legge forestale. Una modifica dell'articolo 77 della Costituzione federale non è attualmente indicata.

### **3.2.3 Decisioni politiche recenti**

Le discussioni relative al Programma forestale svizzero e al programma di sgravio 2003 delle finanze federali potrebbero avere avuto un peso nella genesi dell'iniziativa popolare. Le discussioni nell'ambito del processo ampiamente partecipativo relativo all'elaborazione di una politica forestale svizzera hanno creato il timore che gli interessi economici legati alla foresta potessero prevalere e quindi causare danni ecologici. La necessità generale di risparmiare e in particolare i forti tagli nell'ambito del settore forestale previsti dal programma di sgravio 2003 hanno fatto aumentare le inquietudini in merito ai posti di lavoro.

### **3.2.4 Revisione legislativa in corso**

Alla data di deposito dell'iniziativa popolare, la presente revisione parziale della legge forestale era già in fase di consultazione. Nella successiva elaborazione del progetto si è tenuto conto sia dei risultati ottenuti dalla consultazione sia delle richieste dell'iniziativa popolare.

## **3.3 Obiettivi e contenuti dell'iniziativa**

### **3.3.1 Obiettivi dell'iniziativa**

La formulazione dell'iniziativa popolare estende il vigente articolo 77 della Costituzione, rafforzando la protezione della foresta. I temi legati alla protezione, disciplinati oggi a livello di legge, assumono rango costituzionale. Alcuni contenuti, come le deroghe per i dissodamenti e la conseguente prassi di permessi di dissodamento, sono più restrittivi rispetto all'attuale legge forestale. Una parte del mandato costituzionale viene delegato esplicitamente ai Cantoni.

### **3.3.2 Contenuti della proposta**

L'iniziativa intende modificare la Costituzione federale in modo che in futuro la Confederazione e i Cantoni siano responsabili congiuntamente dell'adempimento durevole e contemporaneo delle funzioni della foresta. Viene citata espressamente la conservazione della diversità biologica, e Confederazione e Cantoni provvedono ad organizzare la cura della foresta (cpv. 1). La Confederazione deve promuovere provvedimenti per riparare i danni alla foresta (cpv. 3). L'attuale testo costituzionale deve essere inoltre integrato con un più esteso divieto di dissodamento (cpv. 4),

l'obbligo di praticare una selvicoltura naturalistica e un divieto assoluto di taglio raso (cpv. 5).

### **3.3.3                    Commento al testo dell'iniziativa**

L'iniziativa viene sostenuta dal «Comité de soutien des amis de la forêt» costituito appositamente a tale scopo. Dalla documentazione del Comitato risultano evidenti le seguenti finalità:

- multifunzionalità garantita della foresta svizzera (diverse funzioni devono essere assicurate sulla stessa area);
- garanzia della manutenzione delle foreste mediante una selvicoltura naturalistica;
- conservazione della funzione di tutela della diversità biologica, oltre alla salvaguardia della funzione economica, protettiva e sociale;
- accentuazione della responsabilità collettiva di Confederazione e Cantoni nel vigilare che la foresta possa adempiere alle sue funzioni;
- l'organizzazione della cura della foresta è attribuita esplicitamente a Confederazione e Cantoni. In tale ambito il settore pubblico collabora strettamente con i proprietari di foreste;
- assicurazione di indennizzi finanziari ai proprietari in caso di danni nelle loro foreste;
- protezione efficace dell'area forestale della Svizzera.

## **3.4                            Valutazione dell'iniziativa**

### **3.4.1                    Valutazione degli obiettivi dell'iniziativa**

L'iniziativa interpreta da un lato il testo costituzionale vigente (conservazione della diversità biologica, responsabilità comune di Confederazione e Cantoni per la tutela delle funzioni della foresta, adempimento contemporaneo e duraturo delle funzioni della foresta) e assegna rango costituzionale a disposizioni già vigenti a livello legislativo (divieto di dissodamento, divieto di taglio raso, obbligo di una selvicoltura naturalistica, promozione di provvedimenti per riparare i danni alle foreste).

Rispetto al testo costituzionale vigente si nota che i punti più importanti sono stati ridefiniti nel modo seguente:

- accentuazione della conservazione capillare della foresta e corrispondente inasprimento del divieto di dissodamento;
- accentuazione della selvicoltura naturalistica;
- diversità delle specie animali e vegetali sancita nella Costituzione.

Gli obiettivi dell'iniziativa corrispondono ai valori generali della Costituzione federale. Non vengono sviluppati nuovi concetti di politica nazionale. Al contrario, il testo costituzionale proposto corrisponde, a un livello più dettagliato, all'approccio

attuale al tema della foresta e non consente una politica forestale in grado di adattarsi in modo flessibile alle esigenze dello Stato e della società.

### **3.4.2 Conseguenze dell'iniziativa in caso di accoglimento**

La nuova definizione dei punti principali, così come prevede l'iniziativa popolare, che privilegia la conservazione delle foreste, la diversità biologica e la selvicoltura naturalistica, compromette l'equilibrio dell'attuale articolo costituzionale. Quest'ultimo tiene conto già oggi in modo equilibrato delle preoccupazioni di ordine ecologico, economico e sociale. Inoltre con la modifica, verrebbe limitata la libertà d'azione dei proprietari di foreste, sarebbe impossibile uno sviluppo flessibile dell'area forestale e la promozione dei provvedimenti capillari per riparare i danni arrecati alle foreste causerebbero alla Confederazione costi supplementari pari a 25 milioni di franchi l'anno, costi che potrebbero raggiungere i 100 milioni di franchi l'anno in caso di tempeste. Se l'iniziativa venisse accolta, creerebbe circa 600 nuovi posti di lavoro a causa del rafforzamento della cura della foresta; tuttavia un divieto di dissodamento più severo non consentirebbe un approccio adeguato all'area forestale e avrebbe un impatto negativo sull'economia nazionale. Il divieto di taglio raso più severo impedirebbe di stimolare l'economia forestale e del legno.

La modifica costituzionale richiederebbe cambiamenti a livello dei settori «riparazione dei danni alle foreste», «divieto di dissodamento» e «divieto di taglio raso». In particolare questo significherebbe:

#### **Risanamento dei danni alle foreste**

Con il programma di sgravio 2003 delle finanze federali l'impiego di fondi federali per il risanamento dei danni alle foreste si concentra sul bosco di protezione. L'iniziativa chiede invece che la Confederazione sostenga questo intervento senza limitazioni, il che comporterebbe un cambiamento di destinazione dei fondi. Inoltre, per il bilancio federale ciò comporterebbe costi supplementari di circa 25 milioni di franchi o addirittura di 100 milioni di franchi in caso di tempeste.

#### **Divieto di dissodamento**

L'articolo costituzionale proposto inasprirebbe le condizioni per la concessione di permessi di dissodamento, il che renderebbe impossibile proseguire la prassi attuale. I permessi non potrebbero più essere concessi come ora sulla base di interessi prevalentemente privati, anche quando questo è giustificato da ragioni economiche. Sopprimendo questa possibilità, la superficie totale dissodata in Svizzera diminuirebbe di circa un terzo rispetto agli attuali 1,4 km<sup>2</sup> l'anno, ciò che comporterebbe perdite dirette di 40–100 milioni di franchi l'anno a carico dell'economia nazionale.

#### **Divieto di taglio raso**

Nel testo dell'iniziativa il divieto di taglio raso è in stretto rapporto, anche testuale, con l'obbligo di una selvicoltura naturalistica. Ne consegue che le deroghe per il taglio raso sarebbero molto limitate anche quando non sono in contrasto con i principi di una selvicoltura naturalistica. Una mitigazione del divieto di taglio raso per motivi sostanzialmente economici verrebbe invece esclusa. In questo modo non sarebbero realizzabili notevoli potenziali di razionalizzazione nelle foreste gestite

delle regioni alpine e prealpine. La competitività economica di queste regioni verrebbe compromessa a favore di quella dei Paesi confinanti.

L'iniziativa popolare non avrebbe alcuna conseguenza né sul rapporto con il diritto internazionale né su quello con l'Unione Europea. Riguarda regolamentazioni esclusivamente interne.

### **3.4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa**

Limitando le deroghe per il divieto di dissodamento, l'iniziativa popolare determina una maggiore protezione delle foreste. Si rinuncia però espressamente alla possibilità di attuare un approccio flessibile nei confronti della crescente area forestale. Le altre tematiche affrontate, oggi in parte già disciplinate a livello legislativo (divieto di dissodamento, divieto di taglio raso, obbligo di una selvicoltura naturalistica, promozione di provvedimenti per risanare i danni subiti dalle foreste), assumono un peso maggiore perché sanciti dalla Costituzione, ma non comporterebbero alcun cambiamento né per la foresta né per l'economia forestale. Le attuali impasse finanziarie a livello federale non potranno essere risolte, nemmeno introducendo queste tematiche nella Costituzione. Verrebbero invece posti limiti ad esempio agli sviluppi tecnologici nella gestione che, senza avere un impatto ambientale supplementare, potrebbero contribuire ad incrementarne l'efficienza.

Dal punto di vista del contenuto le disposizioni sull'organizzazione e la cura della foresta nonché sul divieto di taglio raso non hanno rango costituzionale.

### **3.5 Rapporto fra l'iniziativa popolare, l'attuale legge forestale e il presente disegno di modifica della legge forestale**

Oggi le seguenti istanze dell'iniziativa popolare sono già soddisfatte, almeno a livello legislativo:

- quali responsabili della cura e della funzione protettrice, economica, sociale della foresta il testo dell'iniziativa popolare cita espressamente i Cantoni, oltre alla Confederazione. Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze, non cambia nulla poiché anche ora questo è un compito comune di Confederazione e Cantoni. Anche la riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC) non prevede alcuna modifica al riguardo;
- il testo dell'iniziativa sottolinea, contrariamente alla versione vigente della legge, che la funzione protettrice, economica e sociale della foresta devono essere svolte simultaneamente e durevolmente. Questo avviene tuttavia già oggi. Il vigente articolo 77 capoverso 1 della Costituzione federale pone tutte e tre le funzioni sullo stesso piano d'importanza. La conservazione durevole delle funzioni della foresta è inoltre garantita dall'attuale articolo 20 capoverso 1 della legge forestale, il quale, assieme ad altre disposizioni, attua l'articolo 77 capoverso della Costituzione federale. Tale articolo viene mantenuto anche nella revisione parziale della legge forestale;

- il capoverso 3 del testo dell’iniziativa, oltre alla promozione di provvedimenti per la conservazione della foresta, richiede anche provvedimenti per riparare i danni alla foresta. Secondo l’attuale legge forestale tali provvedimenti possono essere adottati soltanto per i boschi di protezione;
- il testo dell’iniziativa popolare cita espressamente l’obbligo della Confederazione e dei Cantoni di provvedere a tutelare la diversità biologica. Questo compito spetta già oggi alla Confederazione e ai Cantoni. L’articolo 73 della Costituzione federale obbliga la Confederazione e i Cantoni al principio dello sviluppo sostenibile. Questa disposizione trasversale si applica anche al settore forestale. L’articolo 78 capoverso 4 della Costituzione federale incarica la Confederazione di emanare prescrizioni a tutela della fauna e della flora e a salvaguardia dei loro spazi vitali nella loro molteplicità naturale nonché a proteggere le specie minacciate di estinzione. Questa disposizione è applicabile anche alle foreste. Nella legge forestale del 1991 il termine «diversità biologica» non è citato espressamente, tuttavia il corrispondente messaggio indica chiaramente che la diversità biologica è riassunta nel concetto di funzione sociale. Il testo dell’iniziativa popolare mette l’accento sulla protezione della diversità biologica e incarica il legislatore di prestare una particolare attenzione a questo aspetto. Non contiene tuttavia un nuovo principio materiale né un’estensione della competenza federale;
- l’iniziativa popolare aggiunge all’articolo 77 capoverso 1 della Costituzione federale che la Confederazione e i Cantoni provvedono ad organizzare la cura delle foreste. Già oggi la Confederazione, assieme ai Cantoni, garantisce la cura delle foreste. Il disposto costituzionale contenuto nel testo dell’iniziativa popolare non cambierebbe nulla, ma fisserebbe in un principio l’impegno della Confederazione per quanto riguarda l’organizzazione della cura delle foreste;
- al fine di garantire la continuità del soprassuolo il testo dell’iniziativa popolare prescrive una selvicoltura naturalistica. Anche l’attuale legge forestale persegue l’obiettivo di una gestione naturalistica. La revisione parziale della legge intende attuare questo obiettivo con maggior vigore e cita esplicitamente, per garantire l’aspetto ecologico dello sviluppo sostenibile, i quattro requisiti di base della selvicoltura naturalistica;
- il capoverso 5 del testo dell’iniziativa popolare contiene un divieto di taglio raso. L’avamprogetto relativo alla revisione parziale della legge forestale inviato in consultazione prevedeva invece una mitigazione del divieto di taglio raso per motivi economici. Dopo che questa proposta è stata respinta dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione, l’attuale progetto rinuncia a questa modifica e accoglie perciò questa richiesta dell’iniziativa popolare.

### 3.6 Conclusioni

L’attuale disposizione costituzionale è equilibrata e rappresenta una base sufficiente per la politica forestale. Il rafforzamento dell’aspetto della protezione richiesto dall’iniziativa popolare crea uno squilibrio a livello costituzionale per quanto riguarda i pilastri dello sviluppo sostenibile: ecologia, economia e società. Inoltre l’ini-

ziativa popolare rende impossibile un approccio flessibile allo sviluppo dell'area forestale e impedisce di incentivare l'economia forestale e del legno introducendo un divieto più severo di dissodamento e taglio raso. La proposta impedisce infine metodi di gestione più razionali che sarebbero invece importanti nelle regioni alpine e prealpine. La riparazione dei danni alle foreste provocherebbe costi supplementari a carico della Confederazione pari a 25 milioni di franchi l'anno o a 100 milioni di franchi l'anno in caso di tempeste. La libertà d'azione dei proprietari di foreste viene ulteriormente limitata, in netto contrasto con i mezzi finanziari sempre più esigui di cui dispone la Confederazione. Il testo costituzionale proposto rispecchia, con un elevato grado di dettaglio, l'approccio attuale alla problematica forestale e non consente una politica in tale ambito in grado di adattarsi in modo flessibile alle esigenze dello Stato e della società. L'attuale articolo 77 della Costituzione federale non viene messo in discussione dalla nuova perequazione finanziaria e dal Programma forestale svizzero e rimane alla base della revisione parziale della legge forestale. Una sua modifica non è pertanto indicata al momento attuale.

Per questi motivi il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» e presenta la revisione parziale della legge forestale come controprogetto indiretto.

## **4 Ripercussioni della revisione della legge federale sulle foreste**

### **4.1 Ripercussioni per la Confederazione**

#### **4.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Visto che il disegno di revisione parziale della legge forestale del Consiglio federale non ha trovato riscontri sufficientemente positivi nella procedura di consultazione, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni è stato incaricato, con decisione del Consiglio federale del 5 luglio 2006, di elaborare un controprogetto indiretto fortemente ispirato al Programma forestale svizzero, contrariamente al progetto del 4 luglio 2005 oggetto della consultazione, e di dare seguito alle richieste formulate nell'ambito della consultazione. Al fine di sostenere questo nuovo orientamento della politica forestale svizzera originariamente era previsto, per un periodo transitorio di dieci anni, un finanziamento di avvio della Confederazione dell'ordine di 10 milioni di franchi l'anno, ovvero per complessivi 100 milioni di franchi. Queste somme sarebbero state compensate in seno al Dipartimento. Nel corso dell'elaborazione del progetto l'ipotesi di un finanziamento di avvio è stata abbandonata a seguito delle restrizioni di bilancio.

Poiché i prestiti saranno rimborsati mediante versamento nel «fonds de roulement» invece che nella cassa federale, il consuntivo dello Stato presenterà, fino al 2022, una perdita di entrate pari a un ammontare complessivo di circa 65 milioni di franchi. Tale riduzione delle entrate sarà compensata dalla possibilità di sopprimere la voce di bilancio pari a un massimo di 3 milioni di franchi relativa ai crediti d'investimento a partire dal 2022.

A differenza di quanto sancito dalla legge del 1991, la Confederazione, a partire dalle modifiche introdotte in seguito al programma di sgravio 2003, è esonerata dal pagamento di sussidi per i seguenti provvedimenti: «sfruttamento deficitario del legno nelle superfici boschive utilizzate», «riparazione dei danni alle foreste che non

hanno una funzione protettiva», «nuovi impianti di raccordo nel bosco sfruttato» e «piani di gestione». Questo ha prodotto dei risparmi per le finanze federali. La presente revisione parziale si conforma a tale politica di rigore e non propone nuovi sussidi, che comporterebbero un aumento dei costi.

#### **4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Per l'esecuzione dei nuovi compiti legati a una soluzione centrale di fondi in materia di crediti d'investimento e alla politica delle risorse relativa al legno sono necessari complessivamente tre nuovi posti a tempo pieno. Considerate le esigenze di risparmio, un posto e mezzo dei tre richiesti verranno compensati all'interno dell'UFAM, mentre l'altro posto e mezzo dovrà essere creato.

La costituzione di un fondo centrale per i crediti d'investimento a favore dell'economia forestale richiede una gestione professionale del fondo. A tal fine è necessario creare un posto. (Poiché tuttavia le amministrazioni cantonali non dovranno più intervenire, ne risulterà un risparmio importante per i bilanci pubblici).

A livello federale sono necessari due posti a tempo pieno per lo sviluppo e l'attuazione efficaci di una politica coerente di utilizzazione del legno come risorsa nell'ambito dell'articolo 31 (Ricerca e sviluppo).

#### **4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

La revisione parziale della legge federale sulle foreste richiede adattamenti a livello delle leggi forestali cantonali. Tali legislazioni devono inoltre essere sottoposte a una verifica a causa dell'elevata densità di disposizioni che oggi contengono.

L'articolo 22 capoverso 1 lettera a chiede che i Cantoni garantiscano che i gestori della foresta rispettino i principi dell'articolo 20. Questa disposizione corrisponde ampiamente alla prassi vigente e non dovrebbe comportare oneri supplementari per i Cantoni.

L'articolo 22 capoverso 1 lettera c modifica l'attuale disposizione facoltativa in un obbligo di delimitare le riserve forestali. Questo significa che i Cantoni, che fino ad oggi non si sono attivati in tale ambito, dovranno intervenire.

Articolo 22 capoverso 3: la Confederazione chiede che in futuro i Cantoni emettano soltanto prescrizioni di pianificazione e di gestione per le foreste che servono a proteggere o a conservare la diversità biologica e che riguardano foreste alle quali è stata attribuita a livello cantonale una determinata funzione prevalente.

Il commento all'articolo 23 capoverso 2 sottolinea espressamente che per le autorizzazioni di taglio della legna non è necessaria la marcatura degli alberi singoli ma è prevista una «autorizzazione in forma generale», ad esempio con accordi plurienuali sotto forma di concessioni, approvazioni di piani aziendali o autorizzazione al taglio. Questo comporta uno sgravio per il servizio forestale pubblico e introduce i presupposti per una procedura rapida e semplice di autorizzazione per la raccolta del legno.

Articolo 40: con la soluzione del fondo proposta, i Cantoni non dovranno più provvedere ad amministrare i crediti d'investimento concessi dalla Confederazione. Anche questa disposizione comporta uno sgravio per i servizi forestali cantonali.

Articolo 51: la Confederazione rinuncia a definire la suddivisione delle zone, i Cantoni hanno quindi una maggiore libertà d'azione e possono organizzarsi secondo le proprie necessità.

La revisione parziale della legge forestale ha conseguenze anche per i Comuni in quanto proprietari di foreste con imprese forestali nella loro qualità di esecutori sul territorio. Tutte le disposizioni destinate esplicitamente o implicitamente ai gestori delle foreste si applicano quindi a questi Comuni (cfr. n. 4.3.2).

### **4.3 Riperussioni per l'economia**

La normativa proposta migliora le condizioni quadro per i gestori, rafforzando la competitività e quindi l'aspetto economico dello sviluppo sostenibile. La prevista mitigazione del divieto di taglio raso non sarà realizzata poiché è stata respinta nel corso della consultazione e anche dall'iniziativa popolare. Per le possibili conseguenze si rimanda al numero 3.4.2.

Con la rinuncia alla costruzione di nuove strutture di raccordo nel bosco che non ha una funzione protettiva, in seguito al programma di sgravio 2003 delle finanze federali, la pressione sui costi si sposta su altri settori politici, in particolare sugli investimenti in strade forestali e per il trasporto di merci nel settore dell'agricoltura.

#### **4.3.1 Necessità e possibilità dell'intervento statale**

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC) conferma che la cura della foresta anche in futuro rimarrà un compito comune. Nella ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni viene attribuito un ruolo strategico alla Confederazione, indipendentemente dalle attività imprenditoriali. I Cantoni continuano ad essere responsabili dell'attuazione operativa.

Per raggiungere diversi obiettivi del «Programma forestale svizzero 2004–2015» (PF-CH), l'intervento statale è indispensabile. Le prestazioni dei boschi di protezione non vanno solo a beneficio della popolazione di montagna, e la tutela della diversità biologica non è solo a vantaggio di chi vive in prossimità di un bosco ma di tutta la popolazione. La nuova proposta concentra i sussidi previsti sugli interessi nazionali: (1) cura delle foreste che proteggono dalle catastrofi naturali persone e beni materiali considerevoli, come ad esempio le infrastrutture (boschi di protezione). (2) Conservazione e promozione della diversità biologica nella foresta svizzera. I costi di queste prestazioni (riduzione del rischio, tutela della biodiversità) non possono essere sostenuti soltanto dai proprietari di foreste e devono pertanto essere cofinanziati dalla collettività. L'utilizzazione e la valorizzazione del legno continuano a essere definite dall'economia privata. Tuttavia, per motivi ecologici e sociali (il legno sostituisce materie prime complesse e non rinnovabili, minori trasporti per l'importazione del legno e i prodotti a base di legno, presenza di un settore economico che è in grado di affrontare anche casi di emergenza come «Lothar») esiste

pure un interesse pubblico in tale settore. Il progetto ha perciò anche l'obiettivo di migliorare le condizioni quadro per l'economia forestale e le vendite di legname. Tale intervento può comunque essere soltanto limitato, poiché altre leggi, come ad esempio la legge federale del 19 dicembre 1997<sup>45</sup> concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (legge sul traffico pesante, LTTP), la legge federale del 7 ottobre 1983<sup>46</sup> sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) o la legge federale del 22 giugno 1979<sup>47</sup> sulla pianificazione del territorio (LPG), hanno un impatto molto maggiore della legge forestale sulle condizioni quadro.

Poiché l'obiettivo originario della legge forestale era quello di proteggere l'area forestale, mancano le basi legali per controllare l'attuale crescita di tale area. Questa lacuna viene colmata dal progetto presentato.

### **4.3.2                    Conseguenze per i proprietari di foreste e                                  le aziende forestali**

In seguito alla revisione parziale della legge forestale e alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC) i proprietari di foreste e le aziende forestali in futuro dovranno sempre più spesso organizzare e vendere le loro prestazioni in modo distinto a seconda che si tratti di prodotti e servizi di economia di mercato o di economia generale. Se non avvengono i pagamenti o se i prezzi sono troppo bassi, la produzione e la fornitura di queste prestazioni vengono sospese. Per prestazioni nei confronti della collettività (p. es. i lavori di manutenzione per esigenze ricreative o del tempo libero) viene attribuito un valore intrinseco alle prestazioni di economia collettiva. Per poter far fronte alla competitività internazionale nella raccolta del legno, si prevede che i proprietari di foreste o le aziende forestali compensino i propri svantaggi strutturali adottando misure di razionalizzazione. Questi processi strutturali di ottimizzazione riguarderanno soprattutto le dimensioni delle unità forestali da gestire e gli aspetti tecnici della raccolta del legno. Le condizioni quadro per i gestori di foreste saranno migliorate grazie a un'autorizzazione generale emessa dal servizio forestale per la raccolta del legno. Mantenendo il divieto di taglio raso, come richiede l'iniziativa popolare, si otterrà un certo vantaggio competitivo rispetto ai Paesi confinanti.

Creando unità di gestione di maggiori dimensioni e impiegando più macchine nella raccolta del legno, si prevede che nei prossimi cinque-dieci anni, principalmente presso i proprietari pubblici di foreste, andranno perse diverse centinaia di posti lavoro (attualmente circa 3000 aziende forestali con circa 5000 collaboratori – tendenza in calo). Si prevede comunque che una parte di queste perdite venga compensata dalla creazione di nuovi posti di lavoro nelle imprese forestali private (attualmente circa 500 imprese forestali con circa 2000 collaboratori – tendenza in aumento). Le imprese forestali private dotate di un parco macchine ottimizzato sapranno imporsi sul mercato, ovvero sempre più proprietari ricorreranno a queste imprese. Il presente disegno, unitamente agli articoli relativi ai finanziamenti della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti

45    RS 641.81

46    RS 814.01

47    RS 700

fra Confederazione e Cantoni (NPC), crea già le basi affinché la Confederazione possa contribuire al cambiamento strutturale con un supporto limitato nel tempo, impedire una cesura strutturale e quindi rendere socialmente compatibile la trasformazione strutturale.

Definendo i requisiti di base di una selvicoltura naturalistica, si continua a garantire il principio tradizionale della gestione sostenibile delle foreste svizzere. A breve termine questo può sembrare una limitazione della libertà di gestione, tuttavia a lungo termine la gestione sostenibile delle foreste come risorsa non è solo un interesse nazionale ma profitta anche ai proprietari e ai gestori. A prescindere da questi requisiti di base che consentono un'ampia libertà d'azione nell'ambito della gestione, i proprietari possono decidere liberamente come sfruttare le proprie foreste a condizione che non esistano limitazioni per motivi di interesse pubblico (p. es. requisiti specifici per la cura dei boschi di protezione).

### **4.3.3                    Impatto sull'economia del legno e sul consumo di legno**

Il crescente apprezzamento dei materiali naturali determina un maggiore interesse per il legno e i suoi prodotti. L'utilizzazione del legno assume maggiore importanza anche ai fini della riduzione del CO<sub>2</sub>. Il legno e i suoi prodotti in Svizzera sono richiesti, tuttavia le forze del mercato non favoriscono a priori questa risorsa naturale. Per questa ragione, con la revisione parziale si intende creare la possibilità di incrementare la commercializzazione del legno svizzero mediante una denominazione di origine. Inoltre la Confederazione dovrà prendere in considerazione il legno sia come materiale edile sia come vettore energetico nell'ambito dei propri progetti edilizi dando il buon esempio per incrementare, grazie alle forze del libero mercato, la domanda di legno come materiale edile e vettore energetico sulla base delle forze dell'economia di mercato.

Non è possibile quantificare in modo attendibile queste ripercussioni sotto forma di riduzione di costi, incremento di fatturato o creazione di posti di lavoro. I fattori d'influsso determinanti (soprattutto i prezzi del legno che vengono dettati dai mercati internazionali o la creazione di capacità di trasformazione nell'area UE) sono fuori dalla portata della legge forestale. Con i provvedimenti proposti la Confederazione dà tuttavia i segnali importanti.

### **4.3.4                    Soluzioni alternative**

La questione delle soluzioni alternative è trattata al numero 1.4.

### **4.3.5                    Aspetti pratici dell'esecuzione**

La legge forestale rimane anche in futuro prevalentemente una legge quadro. I dettagli esecutivi vengono fissati a livello di ordinanza o mediante degli aiuti all'esecuzione. L'esecuzione è compito dei Cantoni. La Confederazione metterà a disposizione dei Cantoni determinati strumenti di supporto al fine di garantire un'esecuzione uniforme.

L'esecuzione della legge forestale è stata finora garantita dal servizio forestale svizzero. Tale servizio dispone di un'organizzazione capillare e consente un rapido scambio d'informazioni, in particolare in caso di catastrofe, dalla Confederazione ai proprietari di foreste e viceversa. L'obbligo di provvedere a un'organizzazione efficiente del servizio forestale viene perciò mantenuto; le modalità di organizzazione vengono invece trasferite ai Cantoni che, in questo modo, possono tenere conto delle loro specifiche esigenze territoriali.

Le procedure applicabili in materia di autorizzazioni e di diritto amministrativo sono giustificate sulla base del dettato costituzionale della conservazione delle foreste e della garanzia delle funzioni della foresta (p. es. permesso di dissodamento). L'autorizzazione per lo sfruttamento del legno dovrà essere concessa in forma generale (art. 23 cpv. 2), semplificando così le procedure e gli oneri amministrativi. In futuro la Confederazione rinuncerà al requisito dell'eleggibilità alle funzioni superiori del servizio forestale.

Il nuovo certificato di formazione professionale previsto dall'articolo 23 capoverso 4 è riconducibile alla decisione del Consiglio federale di disciplinare nella legge forestale e nella relativa ordinanza la sicurezza di chi lavora sporadicamente in foresta.

#### **4.4 Impatto sul paesaggio e sull'ambiente**

Il presente progetto soddisfa i tre aspetti dello sviluppo sostenibile. Questo significa che propone un compromesso che tiene conto delle esigenze economiche, ecologiche e sociali. Sia i provvedimenti a favore dell'ecologia sia quelli a favore dell'economia o della società possono avere un impatto sul paesaggio e sull'ambiente.

I requisiti di base di una selvicoltura naturalistica assicurano che le utilizzazioni future non distruggano o compromettano le basi di produzione o le funzioni della foresta.

Con l'obbligo di delimitare delle riserve, la loro superficie aumenterà su tutto il territorio nazionale. Nelle riserve totali (nessun intervento umano) si potranno trovare sempre più di frequente paesaggi forestali più autentici e «selvaggi».

### **5 Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario**

Il disegno è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 come oggetto annunciato nelle linee direttive (n. 4.2, obiettivo 2: «Garantire in maniera sostenibile lo spazio vitale»; «Preservare le basi naturali della vita»)<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> FF 2004 985

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Il progetto si fonda sull'articolo 77 della Costituzione federale che obbliga la Confederazione a provvedere affinché le foreste possano adempiere alle loro funzioni protettive, economiche e ricreative e a tal fine la autorizza ad emanare principi sulla protezione delle foreste e a promuovere provvedimenti per la loro conservazione.

La costituzionalità dell'articolo 23 capoverso 4 (formazione professionale riconosciuta per coloro che svolgono a titolo oneroso lavori di raccolta di legname nella foresta) si fonda sull'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale, che consente alla Confederazione di adottare provvedimenti di polizia economica al fine di proteggere la vita e la salute della popolazione.

La costituzionalità della protezione della denominazione di origine per i prodotti forestali è fondata sul dettato della conservazione delle foreste (art. 77 cpv. 3 della Costituzione federale), che secondo l'articolo 1 capoverso 1 lettera d della legge forestale comprende anche la promozione e la tutela dell'economia forestale.

### **6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Alla Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio 1992), sottoscrivendo la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile della foresta (forest principles) e il capitolo 11 del programma d'azione Agenda 21, la Svizzera si è impegnata a favore di una gestione sostenibile della foresta. Questo significa in concreto gestire e utilizzare le foreste e i terreni forestali nelle forme e a un tasso di utilizzazione tali da mantenere la loro biodiversità, produttività, capacità di rinnovazione, vitalità e una potenzialità che garantisca, ora e in futuro, importanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale e tali da non comportare danni ad altri ecosistemi<sup>49</sup>. Con la firma della Convenzione del 5 giugno 1992<sup>50</sup> sulla diversità biologica la Svizzera si è impegnata a preservare e a promuovere questa risorsa preziosa. Il Programma forestale svizzero e il presente disegno di legge sono in sintonia con questi impegni.

Con l'impegno vincolante di delimitare riserve forestali sono inoltre soddisfatti, a livello federale, i principi del Protocollo sulle foreste montane<sup>51</sup> (firmato, ma non ancora ratificato) della Convenzione del 7 novembre 1991<sup>52</sup> sulla protezione delle Alpi (Convenzione delle Alpi). Secondo l'articolo 10 capoverso 2 del Protocollo devono essere delimitate riserve naturali sufficienti per dimensioni e numero. Tuttavia, la prassi adottata dai Cantoni tiene già adeguatamente conto di questo requisito.

Per quanto riguarda la compatibilità delle modifiche di legge previste con l'accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea, come pure con il diritto dell'OMC, si rimanda ai numeri 1.7 e 1.8.

<sup>49</sup> Definizione generale di «gestione sostenibile delle foreste» (risoluzione H1, Helsinki, 1993)

<sup>50</sup> RS **0.451.43**

<sup>51</sup> FF **1997 IV** 493

<sup>52</sup> RS **0.700.1**

### **6.3 Forma dell'atto**

Conformemente all'articolo 22 capoverso 1 della legge sul Parlamento, l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

### **6.4 Subordinazione al freno delle spese**

La presente revisione parziale della legge forestale non comporta nuove spese ricorrenti superiori a 2 milioni di franchi o spese uniche superiori a 20 milioni. Nessuno degli articoli della legge forestale oggetto di revisione è pertanto sottoposto al freno delle spese.

### **6.5 Conformità con la legge sui sussidi**

Le modifiche di legge previste nel quadro della revisione della legge forestale corrispondono alle prescrizioni della legge sui sussidi.

### **6.6 Delega di competenze legislative**

La presente revisione parziale della legge forestale non prevede norme di delega per l'emanazione di un'ordinanza autonoma. Conformemente alle modifiche, in particolare degli articoli 7, 10, 13–15, 19–23, 28a, 29, 38a, 40, 41a, 41b e 51, il Consiglio federale, conformemente alla propria competenza di emanare disposizioni esecutive (art. 49 cpv. 3), preciserà comunque i dettagli necessari nell'ordinanza sulle foreste.