



Preservazione dei terreni agricoli coltivati

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 20 novembre 2015

Indice

1	Introduzione	3117
2	Constatazioni e raccomandazioni della CdG-N	3119
2.1	Importanza della perdita di terreni coltivati in Svizzera	3119
2.2	Prescrizioni federali insufficienti per la protezione dei terreni coltivati	3120
2.2.1	Disposizioni di legge	3120
2.2.2	Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture	3123
2.3	La Confederazione esercita con riserbo la vigilanza sull'esecuzione a livello cantonale	3125
2.3.1	Aiuto all'esecuzione	3125
2.3.2	Approvazione dei piani direttori cantonali	3126
2.3.3	Monitoraggio e resoconto	3127
2.3.4	Diritto di ricorso delle autorità e zone di utilizzazione transitorie	3128
2.3.5	Valutazione della CdG-N	3129
2.4	Scarsa rilevanza della protezione dei terreni coltivati nell'ambito dei progetti federali	3130
2.4.1	Procedura del piano settoriale	3131
2.4.2	Procedura di approvazione del piano settoriale	3131
2.4.3	Valutazione della CdG-N	3132
3	Conclusioni	3132
	Elenco delle abbreviazioni	3134
	Allegato: Preservazione dei terreni agricoli coltivati Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale	3135

Rapporto

1 Introduzione

In Svizzera ogni anno la superficie dei terreni coltivati si riduce di circa 3400 ettari; un valore che corrisponde quasi alla superficie del lago di Zugo. Estrapolando questo dato possiamo stimare che sull'arco degli ultimi 25 anni a seguito della costruzione di insediamenti, di infrastrutture di trasporto e per altri motivi sono andati persi circa 85 000 ettari di terreno coltivato, una superficie che corrisponde circa all'estensione del Cantone del Giura.

Nel 1992, a seguito della costante e rapida diminuzione del terreno coltivato, il Consiglio federale ha deciso di fissare attraverso un piano settoriale una estensione minima per i terreni coltivati più pregiati, cioè le superfici coltivabili nonché le cosiddette superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC). Questo piano settoriale SAC¹ impone ai Cantoni di effettuare un inventario delle superfici per l'avvicendamento delle colture di cui dispongono e di impegnarsi a preservare una quota della estensione minima stabilita. Anche sul piano cantonale si sono sviluppate iniziative a favore della protezione dei terreni coltivati (ad es. l'iniziativa concernente i terreni coltivati lanciata nel Cantone di Zurigo).

Malgrado le numerose misure di protezione adottate, i dati menzionati indicano che i terreni coltivati ancora esistenti sono costantemente sottoposti a forti pressioni. Per questo motivo è necessario esaminare se le misure di protezione attualmente previste dalla legislazione federale sono appropriate e in che modo possono essere perfezionate per riuscire ad arrestare la progressiva perdita di terreni coltivati. In questo contesto le commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione delle misure a tutela dei terreni agricoli coltivati incentrata in particolare sulla protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture². In termini più precisi la valutazione deve rispondere ai seguenti interrogativi:

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

¹ Piano settoriale per l'avvicendamento delle colture: estensione minima e ripartizione fra i Cantoni, decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 1992.

² La valutazione non ha esaminato la questione relativa all'efficacia delle misure di protezione dei terreni coltivati.

La valutazione si limita a esaminare il ruolo della Confederazione nel quadro della protezione dei terreni agricoli coltivati, poiché la gestione dei terreni coltivati da parte dei Cantoni non è sottoposta alla vigilanza delle CdG. La valutazione prende in considerazione anche l'attuazione delle disposizioni federali da parte dei servizi cantonali, nella misura in cui può fornire indicazioni sull'attività in materia di vigilanza ed esecuzione esercitata dalla Confederazione. A tale scopo, oltre agli operatori dell'Amministrazione federale, sono stati consultati anche gli uffici cantonali della pianificazione del territorio e dell'agricoltura e si proceduto all'esame di documenti concernenti l'attuazione e l'osservanza delle disposizioni federali da parte dei Cantoni. Alcune fasi del processo di valutazione sono state eseguite in collaborazione con specialisti esterni (Ecoplan SA ed Evaluanda).

L'11 giugno 2015 il CPA ha trasmesso i risultati della valutazione alla competente sottocommissione DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N). Nel presente rapporto la CdG-N presenta gli aspetti più importanti scaturiti dalla valutazione e le successive conclusioni e raccomandazioni in materia. Il rapporto del CPA allegato e la relativa documentazione descrivono in modo più dettagliato le analisi e le basi su cui poggia la valutazione³.

La valutazione del CPA è stata effettuata nel periodo in cui è entrata in vigore la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT⁴) approvata nella votazione popolare del 3 marzo 2013 ed entrata in vigore il 1° maggio 2014. La presente valutazione si riferisce dunque alla situazione successiva alla cosiddetta prima fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio.

Il rapporto del CPA tiene ancora conto delle modifiche di legge proposte nel quadro della consultazione concernente la seconda fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio, che mira a rafforzare in modo significativo la protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture sul piano legislativo⁵. Nel frattempo però, secondo le informazioni fornite dall'Ufficio federale per la pianificazione del territorio (ARE), la seconda fase del processo di revisione è stata differita e non si prevede che le relative disposizioni entrino in vigore prima del 2020/21. Le norme concernenti la protezione dei terreni coltivati e il piano settoriale SAC sono però state disgiunte dalla proposta di revisione⁶. Quale misura alternativa, un gruppo di specialisti si occuperà di rielaborare e rafforzare il piano settoriale SAC, mentre la necessità di adeguare le norme di legge sarà esaminata solo in una fase successiva. Per la stesura del presente rapporto e delle relative raccomandazioni della CdG-N, le riflessioni elaborate dal CPA in merito all'avamprogetto messo in consultazione per la seconda fase della revisione della LPT sono state considerate unicamente quali proposte di miglioramento e possibili soluzioni alternative.

³ Preservazione dei terreni agricoli coltivati, rapporto del CPA dell'11 giugno 2015 in allegato (di seguito: valutazione del CPA allegata) con documenti allegati, consultabile al sito www.parlamento.ch > Organi e membri > Commissioni > Commissioni di vigilanza > Controllo parlamentare dell'amministrazione > Pubblicazioni (stato: 17 sett. 2015).

⁴ Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio, LPT; RS 700).

⁵ Valutazione del CPA allegata, in particolare allegato 2.

⁶ Lettera del 29 giugno 2015 inviata dall'ARE ai servizi cantonali della pianificazione del territorio e agli uffici cantonali dell'agricoltura.

zata per ogni abitante e posto di lavoro supplementare è minore di quella utilizzata dai Cantoni rurali, che registrano una crescita che tendenzialmente incide maggiormente sulle terre coltivate¹⁰.

2.2 Prescrizioni federali insufficienti per la protezione dei terreni coltivati

2.2.1 Disposizioni di legge

In Svizzera la protezione dei terreni coltivati non poggia su una base legale specifica e completa ma si fonda su norme che si situano all'intersezione fra varie politiche settoriali. La legislazione in materia di agricoltura, ad esempio sancisce la protezione delle terre coltivate in modo unicamente implicito, quale presupposto della produzione agricola e quale obiettivo di misure adottate contro il processo di trasformazione di terreni coltivati in bosco e superfici improduttive (ad es. abbandono dei terreni). In altri ambiti politici di competenza della Confederazione gli obiettivi sono invece in conflitto con la protezione dei terreni coltivati poiché il loro perseguimento comporta un'utilizzazione del terreno che si scontra con la necessità di preservare superfici idonee all'attività agricola. In particolare sono da menzionare le seguenti politiche settoriali: infrastrutture, protezione della natura e del paesaggio, protezione dell'ambiente, protezione delle acque e delle paludi e la politica forestale.

Lo strumento principale che consente di limitare la perdita di terre coltivate causata dalla costruzione di insediamenti è contenuto nella legislazione sulla pianificazione del territorio. Secondo l'articolo 75 della Costituzione federale (Cost.¹¹) la Confederazione stabilisce unicamente i principi della pianificazione territoriale e quindi in questo ambito i Cantoni, oltre a procedere all'attuazione delle norme federali, dispongono anche di una competenza legislativa sostanziale. Nell'ambito dell'esecuzione della legislazione sulla pianificazione del territorio, la Confederazione assume però anche una funzione di coordinamento e promozione e può quindi emanare disposizioni più specifiche in materia di pianificazione per adempiere ai compiti che le attribuisce la Costituzione. In questo contesto i settori toccati dalla protezione delle terre coltivate sono in particolare la sicurezza dell'approvvigionamento del Paese, conformemente all'articolo 102 della Costituzione federale e l'agricoltura, conformemente all'articolo 104 della Costituzione federale.

L'articolo 3 capoverso 2 lettera a della legge sulla pianificazione del territorio esige che per l'agricoltura venga salvaguardata una estensione sufficiente di superfici coltivate idonee. A seguito della prima fase della revisione della LPT, questo articolo contiene un riferimento supplementare esplicito alla protezione della superfici per l'avvicendamento delle colture. La concretizzazione di questa protezione è contenuta negli articoli da 26 a 30 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT¹²). In base all'articolo 29 la Confederazione fissa nel piano settoriale per l'avvicendamento delle colture l'estensione totale minima delle superfici per

¹⁰ Valutazione del CPA allegata, n. 3.4.

¹¹ Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost; RS 101).

¹² Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1).

l'avvicendamento delle colture e la relativa ripartizione tra i Cantoni. Dal canto loro, i Cantoni designano nel quadro del piano direttore le superfici per l'avvicendamento delle colture e forniscono per ogni Comune i relativi dati cartografici (art. 28 OPT). Inoltre provvedono affinché le superfici per l'avvicendamento delle colture siano attribuite alle zone agricole e assicurano la salvaguardia della quota cantonale dell'estensione minima delle superfici per l'avvicendamento delle colture (art. 30 OPT).

Fondandosi sui risultati della valutazione del CPA, la CdG-N constata che sul piano federale la protezione delle terre coltivate è piuttosto debole, nonostante questo principio sia stato inserito nella legislazione nel quadro della prima fase della revisione della LPT e sia stato concretizzato a livello di ordinanza¹³. Questo fatto si ricollega da un lato alla struttura della legislazione in materia di pianificazione del territorio che cerca di far convergere molti interessi in parte contrastanti verso un'utilizzazione parsimoniosa del suolo. La legge sulla pianificazione del territorio, ad esempio, in conformità ai suoi obiettivi, protegge anche gli interessi legati allo sviluppo dell'economia e degli insediamenti, ambedue processi che contrastano con la protezione delle terre coltivate. Attualmente le leggi sulla pianificazione del territorio concede ai Cantoni un ampio margine di manovra per la ponderazione di questi diversi interessi. D'altro canto la valutazione del CPA indica che gli ambiti politici menzionati, che entrano in parte in conflitto con la protezione delle terre coltivate, poggiano su disposizioni di legge spesso formulate in modo più concreto e relegano quindi la protezione delle terre coltivate in una posizione più debole.

Secondo la CdG-N la fragilità delle competenze e degli strumenti istituiti dalla legislazione federale in materia di protezione delle terre coltivate si manifesta segnatamente nel confronto con il diritto forestale che è disciplinato in una legge speciale e fin dal XIX° secolo prevede una protezione sul piano quantitativo. Il divieto generale di dissodamento e l'obbligo di compensare i dissodamenti concessi in via eccezionale conferiscono alla superficie boschiva una protezione pressoché assoluta. Le disposizioni federali in materia di protezione delle terre coltivate non prevedono alcun obbligo generale di compensazione¹⁴. Il progetto concernente la 2ª fase di revisione della LPT prevedeva proprio l'introduzione di tale obbligo¹⁵. La posizione fragile della protezione dei terreni coltivati rispetto alla protezione delle foreste risulta particolarmente evidente se si considera che di regola il dissodamento di una superficie boschiva autorizzato in via eccezionale può essere compensato unicamente a spese dei terreni agricoli coltivati¹⁶.

¹³ Valutazione del CPA allegata, n. 4.1.

¹⁴ Spesso invece le disposizioni cantonali prevedono un obbligo di compensazione, cfr. n. 2.3.2.

¹⁵ Valutazione del CPA allegata, in particolare Allegato 2.

¹⁶ Il conflitto fra protezione delle foreste e protezione dei terreni coltivati è però stato in parte attenuato con la revisione della legislazione forestale effettuata nel 2013, che in caso di disboscamenti consente di rinunciare al compenso in natura, in particolare se questo compenso intaccherebbe le superfici per l'avvicendamento delle colture. La legge consente ora anche di definire margini forestali oltre i quali l'ulteriore estensione della superficie boschiva non soggiace al divieto di dissodamento. Cfr. documenti del CPA, pag. 33 seg.

La CdG-N reputa positivo che nell'ambito della prima fase di revisione della LPT siano stati introdotti a livello di ordinanza elementi di protezione concreti, segnatamente l'obbligo esplicito di rispettare le estensioni minime previste a livello cantonale e i requisiti più severi stabiliti per la ponderazione degli interessi in caso di azzonamento di superfici per l'avvicendamento delle colture (art. 30 cpv. 1^{bis} OPT).

Secondo la Commissione bisogna però chiedersi se la protezione garantita attualmente ai terreni coltivati dalla legislazione federale sia effettivamente proporzionale all'importanza che assumono queste superfici. In particolare si deve riflettere sull'opportunità – come proposto nell'ambito della consultazione sulla seconda fase di revisione della LPT – di innalzare a livello di legge le principali disposizioni per la protezione dei terreni coltivati che attualmente si trovano nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio. La CdG-N reputa inoltre opportuno valutare la possibilità di istituire un obbligo di compensazione per le superfici per l'avvicendamento delle colture, così come proposto nell'ambito della procedura di consultazione menzionata. La Commissione si chiede però se l'introduzione di questo obbligo non indurrà le autorità competenti a inserire fra le superfici per l'avvicendamento delle colture anche terreni coltivati di qualità inferiore, che non incrementeranno il valore effettivo delle superfici protette¹⁷. Per questo motivo questa misura dovrebbe essere accompagnata dall'introduzione di criteri chiari relativi alla qualità delle SAC.

In considerazione della discrepanza sul piano legislativo e della parziale concorrenza esistente fra la protezione dei terreni coltivati e la protezione di altri beni, in particolare le foreste, la Commissione reputa opportuno riesaminare in modo generale l'ordine della priorità dei vari beni soggetti a protezione. Questo riesame potrebbe anche indurre ad apportare modifiche alle altre politiche concernenti il territorio.

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

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

¹⁷ Arcoplan / ARE (2003): Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) – Expériences des cantons, attentes envers la Confédération (disponibile solo in francese e tedesco), pag. 47.

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

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

In particolare, il rapporto dovrà fare il punto sulla relazione tra la salvaguardia dei terreni coltivabili e la protezione delle foreste. Il documento illustrerà inoltre in quale misura è possibile migliorare sul piano normativo il coordinamento e l'armonizzazione delle varie esigenze di salvaguardia relative allo sfruttamento del terreno (salvaguardia dei terreni coltivabili, delle foreste, dell'ambiente, delle acque, delle paludi, del patrimonio naturale, del paesaggio ecc.).

2.2.2 Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture

Come già detto in precedenza, il Consiglio federale ha utilizzato lo strumento del piano settoriale di cui dispone in virtù dell'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio per stabilire sul piano nazionale una estensione minima delle superfici per l'avvicendamento delle colture. Semplificando, questo piano si fonda su un calcolo delle superfici coltivabili necessarie affinché la Svizzera possa conseguire una produzione agricola interna in grado di coprire una determinata quota del proprio fabbisogno. L'estensione minima ammonta a 438 560 ha¹⁸. Tutti i Cantoni devono preservare la quota dell'estensione minima sul piano nazionale che è stata loro attribuita.

Il rilevamento delle superfici per l'avvicendamento delle colture è stato ed è tuttora effettuato dai singoli Cantoni. Come indica la valutazione del CPA, l'ampio margine di manovra di cui dispongono i Cantoni in questo ambito si è tradotto in una gamma troppo differenziata di modalità di precisione dei rilevamenti. Per questo motivo gli inventari cantonali non sono direttamente comparabili.¹⁹

¹⁸ In base alle stime dell'ARE, in Svizzera le superfici per l'avvicendamento delle colture coprono una superficie di circa 444 000 ha, un valore che supera dell'1% l'estensione minima stabilita. Attualmente solo il Cantone di Vaud non raggiunge l'estensione minima che gli è stata attribuita. Cfr. Scheda informativa dell'ARE del 5 dic. 2014 «Protezione dei terreni coltivati» consultabile al sito www.are.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Diritto pianificatorio > Revisione della LPT > Revisione LPT 2 > Procedura di consultazione- Scheda informativa > Protezione dei terreni coltivati (stato: 17 sett. 2015).

¹⁹ Valutazione del CPA allegata, n. 5.1 e 7.2.

Questa problematica è già evidenziata da una valutazione del piano settoriale SAC effettuata nel 2003²⁰ che ha rilevato come il piano fosse esageratamente imperniato sull'obiettivo quantitativo di tutelare la superficie delle SAC e non abbia quindi prestato sufficiente attenzione alla tutela della qualità dei terreni. Per questo motivo nel 2006 la Confederazione ha emanato un aiuto all'esecuzione per il piano settoriale SAC che aggiorna i criteri di qualità cui le SAC devono adempiere e li semplifica per favorire un'applicazione unitaria delle disposizioni nei Cantoni. Come indica però la valutazione del CPA, questi nuovi criteri si applicano unicamente nei casi speciali ed in occasione di eventuali nuove delimitazioni di superfici SAC. Gli inventari cantonali SAC non sono quindi stati rielaborati in base ai nuovi criteri di qualità. Numerosi Cantoni inoltre, non hanno ancora elaborato una cartografia completa con indicazione della qualità agro-pedologica dei terreni.

Del resto anche con una cartografia completa del suolo i confronti intercantonali sarebbero comunque difficili da eseguire poiché in Svizzera le caratteristiche dei terreni sono estremamente differenziate. Alcuni Cantoni dell'Altopiano dispongono di molte superfici coltivabili di qualità elevata, mentre per quanto concerne i Cantoni di montagna, ci si potrebbe chiedere se una parte delle superfici indicate possano essere effettivamente considerate superfici per l'avvicendamento delle colture secondo i criteri di qualità SAC. Infatti alcuni Cantoni, per adempiere all'obbligo di rilevazione delle superfici SAC, hanno dovuto inserire terreni di seconda qualità oppure situati in fasce climatiche inappropriate²¹.

In base ai risultati scaturiti dalla valutazione del CPA, la CdG-N reputa opportuno chiedersi se il piano settoriale SAC, che si fonda su rilevamenti effettuati negli anni Ottanta, nella sua forma attuale possa ancora essere considerato uno strumento appropriato per fare in modo che i terreni più pregiati vengano riservati per le attività agricole. Secondo la Commissione le problematiche connesse con i metodi di rilevamento non uniformi, l'assenza di una cartografia completa e gli inventari non adeguati ai criteri di qualità rielaborati e semplificati nel 2006 rendono opportuna una rielaborazione completa del piano settoriale SAC. In questo contesto si dovrebbe in particolare esaminare l'opportunità e la fattibilità di un nuovo rilevamento delle superfici SAC, nonché la possibilità di modificare la ripartizione fra i Cantoni delle superfici minime da delimitare in base all'effettiva disponibilità di terreni di qualità elevata. Infatti dalla valutazione del CPA emerge che la Confederazione non dispone sufficienti dati di base affidabili per valutare la qualità delle superfici SAC già rilevate, in modo da stabilire se possano ancora effettivamente contribuire alla sicurezza alimentare del Paese ed essere d'utilità per rispondere a determinati interrogativi che si pongono nell'ambito della pianificazione del territorio. La CdG-N è quindi lieta che l'ARE abbia comunicato l'intenzione di istituire un gruppo di esperti allo scopo di rielaborare e rafforzare il piano settoriale SAC²².

²⁰ Arcoplan / ARE (2003): Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) – Expériences des cantons, attentes envers la Confédération.

²¹ Valutazione del CPA allegata, n. 5.1 e Arcoplan / ARE (2003): Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) – Expériences des cantons, attentes envers la Confédération, pag. 17.

²² Lettera inviata il 29 giugno 2015 dall'ARE ai servizi cantonali della pianificazione e dell'agricoltura.

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

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

2.3 La Confederazione esercita con riserbo la vigilanza sull'esecuzione a livello cantonale

Accanto agli elementi fondamentali della legislazione federale, il CPA ha esaminato anche la funzione di vigilanza che spetta alla Confederazione nel settore della protezione dei terreni coltivati e che si concretizza nell'aiuto all'esecuzione, nell'approvazione dei piani direttori cantonali, nel monitoraggio dell'esecuzione e relativo resoconto da parte dei Cantoni e nell'esame di progetti importanti²³. La Confederazione può inoltre presentare ricorso contro progetti cantonali d'incidenza territoriale e decidere l'istituzione di zone di utilizzazione transitorie. Ecco una presentazione sintetica delle constatazioni effettuate dal CPA in merito all'applicazione dei singoli strumenti relativi all'esecuzione.

2.3.1 Aiuto all'esecuzione

L'ARE offre sostegno e consulenza all'esecuzione a livello cantonale delle disposizioni in materia di protezione dei terreni coltivati, in particolare con l'aiuto all'esecuzione per il piano settoriale SAC del 2006, che stabilisce i criteri di qualità determinanti per la delimitazione delle SAC e le modalità di gestione dei casi speciali. Inoltre l'ARE offre consulenza ai Cantoni in caso di problemi specifici. L'inchiesta svolta dal CPA presso i servizi cantonali di pianificazione e dell'agricoltura indica che il sostegno all'esecuzione della Confederazione è ampiamente accettato ed è generalmente considerato utile²⁴.

Come illustrato nel capitolo precedente, l'aiuto all'esecuzione pubblicato nel 2006 non è stato applicato retroattivamente e non ha quindi comportato un riesame degli inventari SAC già allestiti. Dall'inchiesta svolta presso i Cantoni traspare quindi l'esigenza di procedere a un aggiornamento degli strumenti d'esecuzione a disposi-

²³ Valutazione del CPA allegata, n. 2.3.

²⁴ Documenti del CPA allegati, pag. 146 segg.

zione. Il CPA ha inoltre constatato che in molti casi gli interrogativi ricorrenti dei Cantoni in materia di esecuzione non possono essere chiariti mediante indicazioni di validità generale e permanente. Questa problematica si manifesta nel fatto che in numerosi casi le problematiche sottoposte all'ARE non sono seguite da comunicazioni indirizzate verso l'esterno²⁵.

Come detto, la CdG-N si associa agli sforzi profusi dall'ARE per la rielaborazione e il rafforzamento del piano settoriale SAC e del relativo riesame dell'aiuto all'esecuzione del 2006. Secondo la Commissione, gli aiuti all'esecuzione dell'ARE dovrebbero essere aggiornati con regolarità e completati con precisazioni relative agli interrogativi attuali in materia di esecuzione.

2.3.2 Approvazione dei piani direttori cantonali

L'esame dei piani direttori cantonali²⁶ nel quadro della procedura di approvazione prevista dall'articolo 11 della legge federale sulla pianificazione del territorio costituisce un ulteriore strumento di vigilanza di cui dispone la Confederazione in materia di protezione dei terreni coltivati. Nel quadro di questa procedura di esame però la protezione dei terreni coltivati costituisce solo un elemento fra molti altri. In questo contesto i Cantoni sono tenuti a indicare nel piano direttore le misure previste per la tutela delle superfici per l'avvicendamento delle colture (art. 30 cpv. 1 OPT).

I casi di studio esaminati nel quadro della valutazione del CPA indicano che l'esame dei piani direttori effettuato dalla Confederazione è incentrato sulla verifica che le SAC siano integrate esplicitamente nel processo di ponderazione degli interessi e che siano attivati meccanismi di compensazione nei casi in cui il piano dovesse prevedere una superficie SAC complessiva inferiore all'estensione minima stabilita per il relativo Cantone. La Confederazione non ha però emanato dei criteri da osservare nell'ambito della ponderazione degli interessi. Nei casi esaminati i Cantoni hanno generalmente tenuto conto delle obiezioni presentate dalla Confederazione in materia di protezione dei terreni coltivati. In uno dei casi esaminati invece la richiesta della Confederazione di integrare in modo esplicito le SAC nel processo di ponderazione degli interessi non è stata ottemperata dal Cantone. Ciononostante il Consiglio federale ha successivamente approvato senza riserve il piano direttore, chiedendo solo al Cantone di colmare tale lacuna nell'ambito della successiva revisione del piano.

Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-N constata che ai Cantoni viene concesso un ampio margine di manovra per quanto riguarda la protezione dei terreni coltivati nell'ambito di modifiche del piano direttore. Tale margine di manovra è concesso perlomeno all'interno di parametri che rispettano le superfici SAC minime. Le lacune e le basi di dati raccolte con metodi divergenti rendono più difficile l'attività di vigilanza dell'ARE nel quadro dell'approvazione dei piani direttori.

²⁵ Valutazione del CPA allegata, n. 5.1 e documenti del CPA allegati pag. 152 segg.

²⁶ Con l'emanazione dei piani direttori, i Cantoni disciplinano i fondamenti delle attività con incidenza territoriale sul loro territorio in vista degli sviluppi che reputano auspicabili. In particolare i piani indicano in quale modo i diversi elementi debbano essere coordinati. Cfr. documenti del CPA, pag. 41 seg.

Questi sono inoltre molto diversificati, a causa delle impostazioni e livelli di sviluppo diversi nonché dei ritmi di revisione diseguali, e rendono quindi difficile una vigilanza uniforme²⁷.

Tuttavia la CdG-N constata con piacere che le regole esplicite introdotte nel corso della prima fase della revisione della LPT dovrebbero rafforzare l'integrazione della protezione dei terreni coltivati nei piani direttori cantonali. Da un lato nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio sono stati introdotti requisiti nettamente più severi in materia di ponderazione degli interessi e di rispetto dell'estensione minima, conferendo quindi maggiore legittimità alla Confederazione quando, nell'ambito dell'esame dei piani direttori cantonali, intima ai Cantoni di rispettare la protezione delle SAC oppure di provvedere alla concretizzazione delle disposizioni pertinenti. D'altro canto la revisione obbliga tutti i Cantoni a rielaborare i piani direttori entro il 2019 e ad adeguare le zone edificabili alle nuove disposizioni. La CdG-N chiede al Consiglio federale e ai servizi competenti di cogliere l'opportunità per dare maggior peso alla protezione dei terreni coltivati all'interno dei piani direttori cantonali nell'ambito della relativa procedura di approvazione.

2.3.3 Monitoraggio e resoconto

L'ordinanza sulla pianificazione del territorio obbliga i Cantoni a comunicare all'ARE almeno ogni quattro anni le modifiche concernenti la situazione, l'estensione e la qualità delle superfici per l'avvicendamento delle colture (art. 30 cpv. 4 OPT). Inoltre i Cantoni devono notificare all'ARE e all'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) le modifiche dei piani di utilizzazione²⁸ che comportano riduzioni delle SAC superiori ai tre ettari (art. 46 OPT). Queste disposizioni dovrebbero anche consentire alla Confederazione di monitorare l'evoluzione delle SAC in Svizzera. L'obbligo di rendiconto dei Cantoni costituisce inoltre un importante presupposto affinché l'Amministrazione federale possa esercitare il proprio diritto di ricorso (cfr. qui di seguito).

In base alle affermazioni concordanti raccolte nel corso dei colloqui e all'inchiesta svolta presso i servizi cantonali dell'agricoltura e della pianificazione, la CdG-N ha potuto constatare che l'obbligo di notifica dei Cantoni è rispettato solo in modo lacunoso e che le notifiche non vengono effettuate in forma standardizzata. Solo circa la metà dei Cantoni notifica alla Confederazione le riduzioni della superficie agricola per l'avvicendamento delle colture superiori a tre ettari, mentre circa un quarto informa la Confederazione a scadenze irregolari oppure solo eccezionalmente e un quarto non notifica nulla. Da quanto emerso dall'inchiesta menzionata, il compito di effettuare un rendiconto ogni quattro anni è adempito dai Cantoni con maggior coerenza ma anche questo flusso di comunicazioni è incompleto. Di regola i rendiconti vengono elaborati nel contesto dei rendiconti in materia di piano direttore e in occasione della rielaborazione del piano. La valutazione del CPA indica che, a

²⁷ Valutazione del CPA allegata, n. 5.2.

²⁸ I piani di utilizzazione disciplinano le modalità di utilizzazione del terreno mediante delimitazione delle zone edificabili, delle zone agricole e delle zone di protezione. Cfr. documenti del CPA, pag. 42 seg.

seguito del lacunoso processo di notifica delle riduzioni di oltre tre ettari delle SAC, vi è il rischio che il mandato di vigilanza dei servizi federali possa essere effettivamente esercitato solo per i Cantoni che adempiono coscienziosamente i loro obblighi di notifica²⁹.

Secondo la CdG-N questi comportamenti divergenti dei Cantoni in materia di rendiconto e di notifiche costituiscono un grave problema e le autorità cui compete l'approvazione dovrebbero essere obbligate ad attenersi all'obbligo di notifica quando i piani di utilizzazione prevedono una riduzione delle SAC superiore a tre ettari. Per questo motivo la Commissione si rallegra che recentemente l'ARE abbia comunicato ai Cantoni che nei suddetti casi sono tenuti a illustrare nei dettagli come hanno tenuto conto della ponderazione degli interessi secondo l'articolo 30 capoverso 1^{bis} dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio³⁰.

2.3.4 Diritto di ricorso delle autorità e zone di utilizzazione transitorie

Nei casi in cui reputa che, nel quadro di progetti d'incidenza territoriale, non si sia tenuto conto a sufficienza della protezione dei terreni coltivati e in particolare delle SAC, l'ARE può presentare un ricorso delle autorità contro la decisione dell'autorità competente (art. 48 cpv. 4 OPT). Dal 1° gennaio 2014 anche l'UFAG è autorizzato a presentare ricorso (art. 34 cpv. 3 LPT). Non vi sono statistiche per sapere quante volte l'ARE abbia utilizzato questa opportunità nel periodo fra il 2007 e il 2014; il CPA stima che possano essere stati presentati da cinque a dieci ricorsi. A partire da maggio 2014 sono stati presentati circa 12 ricorsi ma non tutti incentrati sulla protezione dei terreni coltivati. Il Consiglio federale dispone inoltre, quale ultima ratio, della competenza di istituire una zona di utilizzazione transitoria per assicurare la tutela delle aree particolarmente idonee all'agricoltura (art. 37 LPT). Questo strumento non è però finora mai stato utilizzato.

Per presentare ricorso l'ARE e l'UFAG devono disporre di informazioni complete in merito alla destinazione delle SAC. Come indicato in precedenza, l'obbligo di notificare i progetti che comportano l'uso di più di tre ettari di SAC è però solo parzialmente rispettato.

A seguito dell'ultima revisione della LPT questi elementi problematici dovrebbero però risultare attenuati. Infatti a partire dal 1° maggio 2014, con l'entrata in vigore della revisione della legge sulla pianificazione del territorio e fino all'approvazione dei piani direttori cantonali, i Cantoni devono comunicare all'ARE tutte le decisioni di azionamento (art. 46 cpv. 1 lett. a OPT). Inoltre i Cantoni devono notificare all'ARE le decisioni concernenti l'approvazione di piani di utilizzazione conformemente all'articolo 26 LPT e le decisioni su ricorso prese da istanze inferiori che si riferiscono a modifiche dei piani di utilizzazione con riduzione delle SAC superiore

²⁹ Valutazione del CPA allegata, n. 7.3.

³⁰ Lettera inviata il 29 giugno 2015 dall'ARE ai servizi cantonali della pianificazione e dell'agricoltura, pag. 6.

a tre ettari. Queste misure dovrebbero consentire all'ARE e all'UFAG di disporre di basi più solide per fare uso del loro diritto di ricorso.

La CdG-N constata con soddisfazione che le ultime modifiche apportate alla legge sulla protezione del territorio consentono più facilmente all'ARE di disporre degli elementi necessari alla presentazione di ricorsi. La Commissione esprime inoltre soddisfazione per il fatto che l'ARE abbia annunciato l'intenzione di far uso più spesso del diritto di ricorso per chiarire questioni relative all'esecuzione delle disposizioni vigenti³¹.

2.3.5 Valutazione della CdG-N

In complesso la CdG-N reputa che il Consiglio federale e i servizi federali competenti assumano tendenzialmente con moderazione il loro compito di vigilanza nel settore della protezione dei terreni coltivati. Come indicato nel rapporto del CPA, per adempiere tale compito l'ARE, nel suo ruolo di operatore principale in questo ambito, dispone unicamente di circa da 1,2 a 1,8 posti a tempo pieno³². Per questo motivo l'ARE afferma di non essere in grado di valutare in modo sistematico la necessità di presentare ricorso contro i progetti dei Cantoni con incidenza sulle SAC³³. La Commissione si chiede quindi se le risorse di cui dispongono i servizi federali competenti siano adeguate all'importanza di questo compito di vigilanza, in particolare in considerazione del rafforzamento di questa funzione deciso nell'ambito della prima fase della revisione della LPT.

La Commissione deduce dalla valutazione del CPA che la disponibilità di informazioni esercita un ruolo decisivo sull'efficacia della vigilanza esercitata dalle autorità federali competenti. È dunque fondamentale che ai Cantoni venga chiesto in modo sistematico di informare i servizi federali con regolarità, nonché in forma adeguata e comparabile, in merito all'evoluzione degli inventari SAC e ai progetti che interessano tali superfici. Non si deve permettere che i Cantoni che adempiono sistematicamente a tale compito vengano a trovarsi in una posizione di svantaggio nei confronti di quelli parzialmente inadempienti che sfuggono in tal modo alla vigilanza della Confederazione³⁴.

³¹ Valutazione del CPA allegata, n. 5.4.

³² Valutazione del CPA allegata, n. 5.1.

³³ Documenti del CPA, pag. 168.

³⁴ Documenti del CPA, pag. 168 seg.

Raccomandazione 3: vigilanza della Confederazione sull'esecuzione nei Cantoni

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

- a) rafforzare e rielaborare gli aiuti all'esecuzione per il piano settoriale SAC per favorire una maggiore uniformità delle modalità di esecuzione cantonali e per offrire ai Cantoni chiarimenti di validità generale e permanente in merito agli interrogativi ricorrenti nell'ambito dell'esecuzione;
- b) nel quadro dell'approvazione dei piani direttori cantonali, verificare che all'interno di tali piani i Cantoni mettano in atto le misure importanti in materia di protezione dei terreni coltivati;
- c) assicurare che i Cantoni presentino periodicamente un resoconto delle modifiche relative alla situazione, all'estensione e alla qualità delle SAC e notifichino sistematicamente ed entro termini appropriati la riduzione di SAC superiori a tre ettari;
- d) fornire ai servizi federali competenti le informazioni necessarie per fare uso in modo effettivo del diritto di ricorso di cui dispongono.

2.4 Scarsa rilevanza della protezione dei terreni coltivati nell'ambito dei progetti federali

La Confederazione esercita un influsso sulla protezione dei terreni coltivati non solo in qualità di legislatore e di autorità di vigilanza. Anche nelle sue attività con incidenza territoriale e segnatamente nel quadro del trasporto di energia e del potenziamento delle infrastrutture di trasporto, essa è tenuta proteggere i terreni coltivati e in particolare le superfici per l'avvicendamento delle colture³⁵. La protezione dei terreni coltivati deve essere effettuata da un lato a un livello superiore, nel quadro della procedura del piano settoriale secondo l'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio e, dall'altro, nel quadro della pianificazione di un progetto concreto, a livello di approvazione del piano.

³⁵ Cfr. art. 3 del piano settoriale SAC.

2.4.1 Procedura del piano settoriale

Nei suoi piani settoriali la Confederazione stabilisce i parametri spazio-temporali relativi a ad alcuni suoi compiti con incidenza territoriale (ad es. trasporti aerei, stradali o ferroviari) e impartisce istruzioni alle autorità federali competenti. Per quanto concerne la protezione dei terreni coltivati, si può constatare come i piani settoriali contengano spesso unicamente affermazioni generali che invitano a evitare le ripercussioni sui terreni coltivati oppure rammentano l'obbligo di preservare le SAC. Come indicato dalla valutazione del CPA, queste affermazioni esplicano effetti assai ridotti³⁶ e sarebbe invece più opportuno effettuare e presentare un'accurata ponderazione degli interessi per singoli progetti con incidenza territoriale.

Per la protezione dei terreni coltivati riveste particolare importanza il piano settoriale dei trasporti, poiché la quota più significativa di terreni coltivati utilizzati dalla Confederazione si ricollega al potenziamento delle strade e delle ferrovie. La valutazione del CPA evidenzia che per ora il piano settoriale dei trasporti non contiene alcun riferimento esplicito alle SAC o alla protezione dei terreni coltivati. Il piano non è però ancora stato completamente elaborato³⁷.

Inoltre dalla valutazione del CPA emerge come l'ARE partecipi a titolo pieno alla procedura del piano settoriale. Spesso però le decisioni importanti in questo ambito sono dettate da elementi di pianificazione già elaborati dagli uffici e dai dipartimenti, come pure dalle deliberazioni parlamentari. Ciò riduce il margine di manovra a disposizione in questo ambito per far valere le esigenze della protezione dei terreni coltivati.

2.4.2 Procedura di approvazione del piano settoriale

Nel quadro della procedura di approvazione i piani settoriali della Confederazione contengono indicazioni vincolanti che si applicano alle singole parcelle di terreno. Nel corso della procedura si esamina se determinati progetti di costruzione (ad esempio linee elettriche e opere ferroviarie o militari) sono conformi alle esigenze di legge. Le procedure non sono disciplinate dalla legge sulla pianificazione del territorio ma dalle singole leggi speciali e seguono quindi un corso diverso a dipendenza dell'oggetto in questione. Anche in questo ambito la protezione dei terreni coltivati necessita di un'accurata ponderazione degli interessi.

Dai colloqui effettuati dal CPA nel corso della valutazione emerge che spesso l'ARE è coinvolto nella procedura di approvazione solo allo stadio della consultazione degli uffici, quando le decisioni fondamentali sulle varianti sono già state prese e le conseguenze sui terreni coltivati sono quindi ormai ampiamente prestabilite³⁸.

³⁶ Valutazione del CPA allegata, n. 6.1.

³⁷ Cfr. Stato del processo di elaborazione dei piani settoriali, Valutazione del CPA, allegato 1.

³⁸ Valutazione del CPA allegata, n. 6.2.

2.4.3 Valutazione della CdG-N

Dai colloqui effettuati nella ambito della valutazione emerge che negli ultimi anni i principali operatori cui spetta il compito di proteggere i terreni coltivati, come l'ARE e l'UFAG, sono stati meglio coinvolti nella procedura del piano settoriale e nelle procedure di approvazione dei piani. Questi due servizi hanno sempre più spesso collaborato anche all'elaborazione di varianti nel quadro delle procedure di approvazione. In generale gli operatori sono più attenti alla necessità di coordinare l'attività dei vari uffici specializzati allo scopo di individuare e risolvere i conflitti di utilizzazione del territorio.

La CdG-N si rallegra di questa evoluzione che ha condotto a un coinvolgimento anticipato e rafforzato degli uffici competenti in materia di protezione dei terreni coltivati nel quadro della pianificazione dei progetti della Confederazione con incidenza sulle SAC. La Commissione si chiede però se questo maggiore coinvolgimento non possa ripercuotersi negativamente sulla già scarsa dotazione di risorse del servizio competente dell'ARE³⁹. La Commissione reputa inoltre che nel processo di elaborazione dei piani settoriali, e segnatamente nel piano settoriale dei trasporti, la protezione delle SAC dovrebbe essere considerata in modo adeguato.

Pur constatando come in Svizzera la quota di terreni coltivati utilizzata nell'ambito di progetti della Confederazione sia piuttosto ridotta⁴⁰, la CdG-N ritiene che in questo ambito la Confederazione debba agire in modo esemplare.

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

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

3 Conclusioni

In Svizzera i terreni coltivati utili all'agricoltura costituiscono una risorsa scarsa e non rinnovabile che assume numerose funzioni importanti sul piano economico ed ecologico. Per questi motivi è necessario e urgente agire di fronte alla continua

³⁹ Cfr. n. 2.3.5.

⁴⁰ Nel periodo esaminato dal CPA la Confederazione ha utilizzato circa 1 253 ettari di terreno per i progetti concernenti le infrastrutture di trasporto, un importo che corrisponde al 2,3 per cento della superficie di terreni coltivati utilizzata per la costruzione di insediamenti.

perdita di terreni coltivati causata dalla costruzione di insediamenti, e soprattutto dalla progressiva estensione delle superfici adibite alla costruzione di alloggi.

In base alla valutazione del CPA, la CdG-N ritiene in complesso che la legislazione federale non protegga attualmente a sufficienza i terreni coltivati e che il Consiglio federale e l'Amministrazione federale abbiano per lungo tempo esercitato la propria vigilanza con eccessivo riserbo. Inoltre la CdG-N reputa opportuno riesaminare a fondo il rapporto che sussiste fra la tutela che la legge conferisce alla protezione dei terreni coltivati e quella conferita ad altre esigenze di protezione nel quadro dell'utilizzazione del territorio, come richiesto dal pertinente postulato presentato dalla CdG-N. La Commissione prende però atto con soddisfazione che nel quadro della prima fase di revisione della LPT si è provveduto a rafforzare la protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture sul piano legislativo e sono state adottate o prospettate misure per rafforzare ulteriormente la protezione dei terreni coltivati. Chiede inoltre al Consiglio federale che le considerazioni e le raccomandazioni formulate in questo rapporto vengano prese in considerazione nel quadro dell'annunciata rielaborazione del piano settoriale SAC da parte di un gruppo di esperti⁴¹.

La Commissione invita il Consiglio federale a prendere posizione entro il 15 aprile 2016 sulle sue constatazioni e sulle sue raccomandazioni nonché sulla valutazione del CPA. Chiede inoltre al Consiglio federale di indicare con quali misure ed entro quale termine intende attuare le raccomandazioni formulate dalla Commissione.

20 novembre 2015

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Rudolf Joder

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFI/DATEC,
Max Binder

Il segretario della sottocommissione DFI/DATEC,
David Furger

⁴¹ Lettera inviata il 29 giugno 2015 dall'ARE ai servizi cantonali della pianificazione e dell'agricoltura.

Elenco delle abbreviazioni

ARE	Ufficio federale della pianificazione del territorio
art.	Articolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
cfr.	Confronta
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
cpv.	Capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni
fig.	Figura
ha	Ettari
lett.	Lettera
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio) (RS 700)
OPT	Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (RS 700.1)
pag.	Pagina
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAC	Superfici per l'avvicendamento delle colture
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFS	Ufficio federale di statistica