



Protezione della biodiversità in Svizzera Rapporto della CdG-S del 19 febbraio 2021

Parere del Consiglio federale

del 26 maggio 2021

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 19 febbraio 2021¹ della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) sulla protezione della biodiversità in Svizzera.

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

26 maggio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2021 715

Parere

1 Situazione iniziale

Dopo aver esaminato, tra il mese di marzo 2019 e il mese di febbraio 2021, l'attività del Consiglio federale per la protezione della biodiversità in Svizzera, il 19 febbraio 2021 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha trasmesso al Consiglio federale il rapporto «Protezione della biodiversità in Svizzera» invitandolo a presentare un parere entro il 28 maggio 2021.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-S per il rapporto, nel quale viene presentata una riflessione critica sulle misure proposte dalla Confederazione a favore della biodiversità. La diversità biologica si trova in uno stato preoccupante e in continuo peggioramento sia in Svizzera sia a livello globale. Il Consiglio federale è preoccupato per questa evoluzione negativa. La perdita delle specie e degli habitat comporta anche un peggioramento dei servizi che la biodiversità fornisce a beneficio della società e dell'economia (servizi ecosistemici)².

Nonostante le misure già avviate dalla Confederazione e dai Cantoni, in Svizzera non si è riusciti ad arrestare la perdita di biodiversità. Per questo motivo il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'economia e delle comunicazioni (DATEC) di predisporre una revisione della legge federale del 1° luglio 1966³ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) sotto forma di controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per il futuro della nostra natura e del nostro paesaggio (Iniziativa biodiversità)»; il 31 marzo 2021 ha aperto la relativa procedura di consultazione. Con questo controprogetto il Consiglio federale intende sancire per legge l'obiettivo di disporre di aree protette pari complessivamente al 17 per cento della superficie nazionale, promuovere l'interconnessione, risanare le aree protette nazionali laddove necessario e rinforzare la compensazione ecologica, specialmente negli insediamenti e negli agglomerati. Al controprogetto si aggiungono l'approvazione della Strategia Biodiversità Svizzera (SBS) e del relativo piano d'azione (PA SBS), l'incremento dei sussidi federali per la protezione della natura e la biodiversità forestale nell'ambito degli accordi programmatici (misure urgenti) e l'aggiornamento della Concezione «Paesaggio svizzero». Il Consiglio federale ha quindi fatto passi importanti e necessari a favore della biodiversità. Tuttavia, per conservare e promuovere la biodiversità sul lungo termine, è necessario che tutti i settori politici siano consapevoli e disposti a tenere conto dell'impatto che le proprie decisioni hanno sulla biodiversità.

² www.bafu.admin.ch > Dati, indicatori, carte > Pubblicazioni «Stato dell'ambiente» > Rapporto «Ambiente Svizzera 2018».

³ RS 451

Il Consiglio federale risponde qui di seguito alle raccomandazioni contenute nel rapporto.

2.1 Raccomandazione 1 – Attuazione della SBS

2.1.1 Nel quadro dell'analisi d'impatto del piano d'azione SBS, il Consiglio federale è invitato a riflettere in maniera critica sui punti deboli constatati durante la prima fase di attuazione della Strategia e a individuare i settori nei quali è necessario intensificare le misure di protezione della biodiversità.

Nel 2017 il Consiglio federale ha adottato il PA SBS e l'ha suddiviso in due fasi attuative. Nel 2022 verrà presentata una valutazione d'impatto, nella quale sarà sottoposto ad analisi l'impatto delle misure della prima fase attuativa 2019–2023. Questa valutazione costituirà una delle basi necessarie per precisare le misure e approvare il passaggio alla seconda fase attuativa a partire dal 2024. Nel 2026 è prevista una valutazione complessiva. Infine, nel 2027 si valuterà l'eventuale continuazione del PA SBS tenendo conto delle possibilità finanziarie e di personale.

2.1.2 Il Consiglio federale è invitato ad integrare nella sua analisi d'impatto gli indicatori concreti che riguardano gli effetti della SBS sulla biodiversità.

Gli indicatori sullo stato della biodiversità vengono rilevati in diversi programmi, ad esempio il monitoraggio della biodiversità in Svizzera (MBD), il monitoraggio della protezione degli habitat (WBS), il programma di monitoraggio in ambito agricolo ALL-EMA, le liste rosse o le statistiche sulla caccia e la pesca. Da questi programmi vengono selezionati, laddove possibile, gli indicatori che consentono di rappresentare l'impatto della SBS e delle misure del PA SBS. Se opportuno e necessario, per la valutazione d'impatto del 2022 prevista nel PA SBS verranno definiti e rilevati ulteriori indicatori, con l'obiettivo di dimostrare, attraverso questa serie di indicatori, in che modo lo stato della biodiversità si è evoluto in ambiti importanti della SBS e qual è il contributo fornito dal PA SBS a questa evoluzione.

2.1.3 Per la seconda fase di attuazione, il Consiglio federale è invitato ad assicurarsi che siano assegnate le risorse di personale necessarie alla realizzazione degli obiettivi fissati nella SBS.

Il Consiglio federale è consapevole del fabbisogno di risorse per la biodiversità come pure dell'urgenza e dell'importanza che riveste questo tema, come ha di recente dimostrato con l'apertura della procedura di consultazione sul controprogetto indiretto all'iniziativa sulla biodiversità. Con l'attuazione della prima fase del PA SBS, il Consiglio federale può attingere a esperienze preziose e fare una stima precisa del fabbisogno di personale necessario qualora, nel 2023, decidesse di continuare il piano.

2.2 **Raccomandazione 2 – Protezione della biodiversità nell'agricoltura**

2.2.1 Il Consiglio federale è invitato a valutare in modo critico almeno ogni quattro anni l'efficacia delle misure prese per proteggere la biodiversità nell'agricoltura. Esso deve assicurarsi che i sussidi in questo ambito siano impiegati in modo appropriato, considerando in particolare il loro impatto reale a medio termine.

Le valutazioni degli strumenti di politica agraria secondo l'articolo 185 della legge del 29 aprile 1998⁴ sull'agricoltura (LAgr) vengono pianificate ed eseguite in base alle esigenze. Ciò significa che le valutazioni si svolgono in particolare quando sono state apportate modifiche agli elementi portanti, ad esempio in seguito a modifiche rilevanti delle misure, o quando la presenza di nuovi dati sull'impatto giustifica un'analisi approfondita.

L'ultima valutazione dei contributi per la biodiversità⁵ si è conclusa nel 2019. Dalla valutazione è emerso che, con i contributi per la biodiversità, sono stati raggiunti gli obiettivi quantitativi relativi alle superfici per la promozione della biodiversità (SPB), ma non quelli qualitativi. La qualità ecologica reale delle superfici e dei progetti di interconnessione non è stata considerata soddisfacente. La carenza di SPB è stata riscontrata in particolare sui terreni coltivati. Partendo da queste informazioni, nell'ambito del messaggio sulla politica agricola a partire dal 2022 (PA22+) sono state proposte modifiche alle misure previste. Alcuni esempi sono la proposta di includere una quota minima di SPB sulle superfici coltivate tra i requisiti da soddisfare per fornire la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate, e i contributi per un'agricoltura adeguata alle condizioni locali, con i quali promuovere un coordinamento mirato con l'infrastruttura ecologica. Queste proposte sono di attualità anche dopo la sospensione del dibattito sulla PA22+, decisa dal Parlamento nella sessione primaverile del 2021. La quota minima di SPB sui terreni coltivati ha un impatto anche sulla riduzione delle perdite di sostanze nutritive dell'agricoltura; per questo motivo è stata integrata nella proposta del primo pacchetto di ordinanze per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 19.475 «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi». Anche nel rapporto sul futuro orientamento della politica agricola in adempimento del postulato 20.3931 si tiene conto della conservazione e della promozione della biodiversità.

La Confederazione rileva lo stato e lo sviluppo della biodiversità sui terreni coltivati e, in modo specifico, sulle SPB attraverso il programma di monitoraggio «Specie e habitat nell'agricoltura» (ALL-EMA)⁶. I risultati del primo ciclo di rilievi di ALL-EMA (2015–2019) mostrano nel complesso un impatto positivo delle SPB, ma al tempo stesso anche una carenza nella diversità delle specie e degli habitat, specialmente nelle zone di pianura. La pressione sulla biodiversità aumenta in particolare anche nelle

⁴ RS 910.1

⁵ www.blw.admin.ch > Strumenti > Contributi per la biodiversità > Schlussbericht Evaluation Biodiversitätsbeiträge (rapporto in tedesco con sintesi in francese); www.blw.admin.ch > Strumenti > Contributi per la biodiversità > Valutazione dei contributi per la biodiversità – Nota informativa.

⁶ www.agroscope.admin.ch > Temi > Ambiente e risorse > Monitoraggio, Analisi > Programma di monitoraggio ALL-EMA.

zone collinari e montuose⁷. Nel 2020 è iniziato il secondo ciclo di rilievi del programma ALL-EMA. Nel 2025, alla sua conclusione, si potranno formulare constatazioni sui cambiamenti. In questo ciclo, oltre allo stato della biodiversità, ALL-EMA esamina anche i fattori d'influenza sulla biodiversità. Da questi risultati si potranno ricavare ulteriori informazioni sull'impatto dei contributi per la biodiversità e definire misure volte a ottimizzarne l'efficacia nell'ambito della politica agricola. Il Consiglio federale ritiene peraltro poco opportuno ridurre il ciclo ALL-EMA da cinque a quattro anni.

Il Consiglio federale riconosce che è necessario incrementare l'efficacia dei contributi per la biodiversità. Gli obiettivi e i provvedimenti dei contributi per la biodiversità (SPB e contributi per l'interconnessione secondo l'ordinanza del 23 ottobre 2013⁸ sui pagamenti diretti [OPD]) devono contribuire a raggiungere gli obiettivi ambientali per l'agricoltura (OAA) come concretizzazione del diritto ambientale in agricoltura, cosa che finora non è avvenuta⁹. Nell'ambito del controprogetto indiretto all'iniziativa sulla biodiversità, il Consiglio federale intende sviluppare maggiormente soprattutto le SPB, annoverando in particolare SPB di valore nell'obiettivo delle aree protette sancito dalla legge e rafforzarne l'interconnessione. Il Governo vuole così migliorare la qualità e far sì che l'agricoltura fornisca un contributo efficace alla conservazione e alla promozione della biodiversità. Nel contempo vuole garantire il coinvolgimento tempestivo e il contributo dell'agricoltura all'infrastruttura ecologica (obiettivo 2 della SBS).

2.2.2 Il Consiglio federale è invitato a valutare se sia necessario inasprire i controlli svolti dall'UFAG sull'attuazione dei contributi alla biodiversità nei Cantoni e a comunicare i risultati della sua valutazione alla CdG-S.

Dalla valutazione del 2019 emergono differenze considerevoli tra i Cantoni per quanto concerne l'attuazione dei contributi alla biodiversità, in particolare per quanto riguarda i punti sottostanti. L'UFAG è intervenuto in tutti i quattro aspetti.

- Differenze nell'impostazione dei progetti di interconnessione: attualmente spetta ai Cantoni autorizzare i singoli progetti di interconnessione. Nonostante i requisiti di fondo siano uniformi conformemente all'OPD, l'impostazione dei progetti può variare notevolmente da un Cantone all'altro. Nello sviluppo dei progetti di interconnessione si prevede tra l'altro che i progetti siano d'ora in avanti approvati dalla Confederazione. Ciò nell'ottica dell'uniformità. Il maggior dispendio che l'autorizzazione comporterà a livello federale è giustificato da uno sgravio corrispondente per i Cantoni e dalla semplificazione della vigilanza.
- Diversa modalità ed estensione delle offerte di consulenza: la garanzia della qualità nella consulenza sulla biodiversità è un aspetto importante nello svi-

⁷ www.bafu.admin.ch > Dati, indicatori, carte > Pubblicazioni «Stato dell'ambiente» > Rapporto «Ambiente Svizzera 2018».

⁸ RS **910.13**

⁹ Rapporto del Consiglio federale del 9.12.2016 in adempimento del postulato 13.4284 Bertschy.

luppo della promozione della biodiversità in agricoltura da parte della Confederazione. A tal fine sono in corso lavori di concerto con i Cantoni, che sono preposti alla consulenza.

- Differenze nei controlli e relative conseguenze: negli ultimi anni l'UFAG ha rinforzato la vigilanza sui Cantoni. Con la revisione dell'ordinanza del 31 ottobre 2018¹⁰ sul coordinamento dei controlli delle aziende agricole, nel 2020 il Consiglio federale ha inoltre introdotto per il settore agricolo un sistema di controlli in funzione del rischio. Da alcuni anni l'analisi dei dati ottenuti da sistemi di informazione geografica (dati SIG) consente di mettere in evidenza le differenze presenti nell'attuazione da parte dei Cantoni.
- Diversa organizzazione delle competenze e della collaborazione all'interno delle amministrazioni cantonali: l'attuazione delle basi giuridiche riguardanti la biodiversità compete ai Cantoni. La Confederazione non ha facoltà di imporre ai Cantoni prescrizioni sull'organizzazione delle competenze. Per contro, nella vigilanza sull'esecuzione dei contributi alla biodiversità tiene rispettivamente conto anche delle interfacce tra le diverse basi giuridiche, segnatamente la LAg, l'OPD, la LPN e l'ordinanza del 18 maggio 2005¹¹ sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici come pure delle competenze e delle collaborazioni tra i diversi uffici cantonali. Da queste considerazioni emergono a volte delle raccomandazioni rivolte ai Cantoni.

2.2.3 Il Consiglio federale è invitato a valutare se sia necessario accordare alla protezione della biodiversità nell'agricoltura un posto più preponderante nel piano d'azione SBS prima dell'avvio della seconda fase dell'attuazione.

Nel suo rapporto sull'ambiente del 2018¹², il Consiglio federale ha stabilito che, per poter realizzare l'ideale di un habitat intatto a lungo termine, sono necessari cambiamenti dei sistemi di produzione e di consumo nei settori alimentazione, alloggio e mobilità. In agricoltura esiste un grande potenziale di conservazione e di promozione della biodiversità, tuttora non sfruttato in misura soddisfacente, ad esempio nell'ambito del miglioramento della qualità delle SPB o nella promozione degli insetti^{13 14} e nell'interconnessione. Una misura del PA SBS (misura 4.2.3) ha come obiettivo quello di sfruttare meglio il potenziale di sostenibilità delle aziende agricole interessate.

Anche in futuro l'agricoltura svolgerà un ruolo decisivo per la conservazione e la promozione della biodiversità e dovrà essere integrata maggiormente nell'attuazione del PA SBS, in particolare in vista di una seconda fase; tutto questo anche nel proprio

¹⁰ RS **910.15**

¹¹ RS **814.81**

¹² www.bafu.admin.ch > Dati, indicatori, carte > Pubblicazioni «Stato dell'ambiente» > Rapporto «Ambiente Svizzera 2018».

¹³ Mo. 19.3207 (Guhl) «Fermare in modo rapido e coerente la drammatica moria di api e insetti»; Mo. 20.3010 (CAPTE-N) «Combattere la moria degli insetti».

¹⁴ Accademia svizzera di scienze naturali (2019): *Insektenschwund in der Schweiz und mögliche Folgen für Gesellschaft und Wirtschaft. Faktenblatt.*

interesse, dal momento che l'esistenza di basi di produzione intatte è il presupposto indispensabile per l'agricoltura e la sicurezza dell'approvvigionamento^{15 16}.

Nonostante l'agricoltura possa fornire un contributo decisivo alla biodiversità e benché il suo potenziale non sia ancora completamente esaurito, non si deve trascurare il contributo di altri settori. Particolarmente chiamati in causa sono i settori degli insediamenti, dei trasporti e dell'energia. Tuttavia, è presente del potenziale anche nell'efficienza delle risorse e nel settore finanziario sostenibile, come pure in generale nella configurazione delle condizioni quadro statali e degli incentivi finanziari.

2.2.4 Il Consiglio federale è invitato ad assicurarsi che gli obiettivi ambientali per l'agricoltura del 2008 e quelli della SBS, compreso il piano d'azione, siano meglio armonizzati tra loro.

La SBS definisce gli obiettivi strategici per il mantenimento e la promozione della biodiversità. Questi obiettivi strategici sono stati adottati dal Consiglio federale nel 2012 e sono tuttora in vigore. Essi descrivono i punti chiave che devono orientare tutti gli attori, al fine di ottenere insieme un'efficacia adeguata e raggiungere risultati inconfutabili. Gli OAA sono estremamente importanti a livello settoriale. Essi fungono da base per l'elaborazione delle misure e corrispondono direttamente agli obiettivi della SBS, in quanto descrivono lo stato con cui si può garantire la conservazione sul lungo termine della sostenibilità degli ecosistemi e dei servizi ecosistemici sulle superfici agricole.

L'armonizzazione tra gli OAA e gli obiettivi strategici riferiti alla biodiversità è già avvenuta. Il Consiglio federale continuerà ad armonizzare questi obiettivi tra loro, in particolare in caso di modifica degli obiettivi internazionali della biodiversità o delle leggi nazionali.

2.3 Raccomandazione 3 – Misure per ridurre l'impatto dei sussidi federali che danneggiano la biodiversità

2.3.1 Il Consiglio federale è invitato ad analizzare in modo approfondito le raccomandazioni contenute nell'analisi della SCNAT e del WSL approntata in agosto 2020 concernente i sussidi federali che possono danneggiare la biodiversità.

Il PA SBS approvato dal Consiglio federale prevede una valutazione dei sussidi federali (misura 4.2.4), nella quale si esaminino in modo approfondito i sussidi federali e il loro impatto sulla biodiversità. Ove esistono possibilità di miglioramento, si dovranno formulare proposte di riforma. Lo studio del WSL e della SCNAT offre una panoramica preziosa e la base per ulteriori lavori.

¹⁵ www.agroscope.admin.ch > Nella pagina in tedesco: Aktuell > Newsroom > 2019 > 17.10.2019 – «Je höher die Artenvielfalt, desto mehr Ertrag in der Landwirtschaft».

¹⁶ Ip. 20.3207 (Häberli-Koller) «La filiera agroalimentare è rilevante per l'approvvigionamento»; Ip. 20.3279 (Juillard) «Quali saranno le conseguenze per l'agricoltura e, in particolare, per la produzione agricola indigena in seguito al Covid-19?»; Ip. 20.4587 (Baumann) «Perdita di terreni agricoli. Una minaccia alla sicurezza dell'approvvigionamento a lungo termine?».

Sono attualmente in corso i lavori di selezione dei sussidi da sottoporre a un'analisi approfondita. Il coordinamento incombe all'UFAM, che analizzerà i sussidi in collaborazione con gli altri uffici federali interessati da diversi ambiti tematici. Secondo i tempi previsti, i risultati della verifica dei sussidi saranno disponibili entro metà 2023.

2.3.2 Su tale base esso è invitato a presentare le misure concrete che avrà deciso per rispondere alle raccomandazioni dell'analisi.

Come riportato al punto 2.3.1, lo studio del WSL e della SCNAT rappresenta una base importante per ulteriori lavori nell'ambito del PA SBS. Il Consiglio federale elaborerà e soppeserà diverse proposte di riforma volte a eliminare incentivi che danneggiano la biodiversità in considerazione dei conflitti d'interesse di natura politica ed economica, con l'obiettivo di illustrare in modo trasparente e considerare le ripercussioni che le decisioni in tutti gli ambiti politici comportano sulla biodiversità.

2.3.3 È inoltre invitato a decidere se sia necessario adeguare sul lungo termine la politica agricola della Confederazione, in particolare per quel che riguarda i sussidi che hanno un impatto massiccio sulla biodiversità.

Oltre ai potenziali di promozione della biodiversità presenti in agricoltura e finora poco sfruttati, il Consiglio federale ritiene necessario intervenire sulla riduzione dell'ammoniaca, del fosforo e dei prodotti fitosanitari. In questa linea si è già espresso anche nella sua analisi globale della politica agricola e nella PA22+. Misure concrete sono ora state proposte nell'ambito del pacchetto di ordinanze relativo all'iniziativa parlamentare 19.475 «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi». Nell'ottica della biodiversità, le condizioni quadro della politica agricola dovranno essere impostate in modo da puntare maggiormente al raggiungimento degli obiettivi ambientali per l'agricoltura e quelli della SBS, compreso il relativo piano d'azione. Ciò comprende anche l'adeguamento dell'agricoltura ai limiti di tolleranza degli ecosistemi (agricoltura adeguata alle condizioni locali), la conseguente riduzione dell'intensità, che risulta eccessiva a livello regionale, l'eliminazione degli incentivi con effetti dannosi mediante una maggiore attenzione alla trasparenza dei costi e un orientamento più efficace dei sussidi agli obiettivi nei settori della promozione della biodiversità, dell'interconnessione e dei miglioramenti strutturali.